

FONDO
MONETARIO
INTERNACIONAL

Departamento de Finanzas Públicas



Costa Rica

Opciones para racionalizar el gasto del gobierno central

Noviembre de 2013

Masahiro Nozaki, Christina Kolerus,
Carlos Mulas Granados y Mauricio Soto

SOLO PARA USO OFICIAL

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Departamento de Finanzas Públicas



COSTA RICA

OPCIONES PARA RACIONALIZAR EL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL

Masahiro Nozaki, Christina Kolerus, Carlos Mulas Granados y Mauricio Soto

Noviembre de 2013

Índice

Page

Gráficos

Recuadros

Apéndices

Cuadro del apéndice

PREFACIO

A pedido del Ministerio de Hacienda de Costa Rica, una misión del Departamento de Finanzas Públicas (FAD) del Fondo Monetario Internacional visitó San José del 29 de julio al 12 de agosto de 2013. El objetivo de la misión fue brindar asistencia a las autoridades en la identificación de opciones para racionalizar el gasto del gobierno central a fin de respaldar los esfuerzos de consolidación fiscal. La misión estuvo integrada por Masahiro Nozaki (jefe), Christina Kolerus, Carlos Mulas Granados y Mauricio Soto (todos de FAD).

La misión se reunió con el Sr. Edgar Ayales (Ministro de Hacienda), el Sr. Fernando Marin (Ministro de Bienestar Social), el Sr. José Luis Araya (Viceministro, Ministerio de Hacienda), el Sr. Mario Mora (Viceministro, Ministerio de Educación Pública), el Sr. Keylor Rojas (Viceministro, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones), la Sra. Marjorie Morera (Directora General, Dirección General de Presupuesto Nacional), la Sra. Mayra Calvo (Directora, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, STAP) y el personal a su cargo. La misión también se benefició enormemente de las consultas celebradas con el personal de los siguientes órganos: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA), Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (FPJPJ), Contraloría General de la República (CGR), Dirección General de Servicio Civil (DGSC), Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), Sistema de Recursos Humanos, Planillas y Pagos del Gobierno Central (INTEGRA), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Consejo Nacional de Rectores (CONARE), Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Fondo Nacional de Becas (FONABE), Dirección Nacional de Pensiones (DNP), Caja Costarricense de Seguro Social (Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS), Programa Estado de la Nación (PEN), Superintendencia de Pensiones (SUPEN).

La misión desearía expresar su sincero agradecimiento a las autoridades por el excelente respaldo brindado. En particular, desea manifestar su gratitud al Sr. Manrique Saenz, la Sra. Evelyn Molina, el Sr. Marco Solera (Ministerio de Hacienda), y la Sra. Ana Miriam Araya (STAP) y el personal a su cargo, por los intercambios sobre el alcance de la misión, la coordinación de los temarios de las reuniones, y la asistencia brindada a la misión en la recopilación de datos e información. La misión está también muy agradecida al personal del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial por compartir sus ideas y trabajos sobre los salarios y el empleo en el sector público y la red de protección social.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CGR	Contraloría General de la República
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
DGSC	Dirección General de Servicio Civil
DNP	Dirección Nacional de Pensiones
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
FPJPJ	Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial
FODESAF	Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares
FONABE	Fondo Nacional de Becas
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTEGRA	Sistema de Recursos Humanos, Planillas y Pagos del Gobierno Central
JUPEMA	Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
PPP	Paridad del poder adquisitivo
PEN	Programa Estado de la Nación
SUPEN	Superintendencia de Pensiones
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

RESUMEN GENERAL

Este informe pretende facilitar a las autoridades la elaboración de estrategias de consolidación fiscal desde la perspectiva del gasto. Elaborar una estrategia de racionalización del gasto es una tarea ardua debido a que el margen de reducción del gasto se encuentra gravemente limitado. Muchas de las partidas de gasto están exigidas por ley (8% del PIB en educación), comprometidas (mayormente transferencias) o son fundamentales para el crecimiento económico (gastos de capital) y el alivio de la pobreza (asistencia social). Estas limitaciones implican la necesidad de estrechas consultas con las partes interesadas, así como debates a nivel nacional, con miras a concebir una estrategia de consolidación fiscal eficaz, duradera y coherente. En este sentido, el presente informe analiza el gasto corriente en sueldos, educación, regímenes de pensiones especiales y asistencia social, y presenta una lista de opciones de reforma, con miras a afianzar la equidad y eficiencia del gasto.

La racionalización del gasto debería dar prioridad a la moderación de los gastos de nómina. Los gastos de nómina aumentaron 2 puntos porcentuales del PIB en 2008–2012, debido en gran medida a una política deliberada de aumento de la remuneración del servicio civil. Hoy, la remuneración de la función pública está muy por encima del nivel necesario para mantener la competitividad laboral, y los gastos de nómina están desplazando otras prioridades de gasto. Como los empleados públicos ocupan los quintiles más altos de la distribución del ingreso, estos aumentos salariales probablemente hayan tenido un impacto adverso en la equidad. Además, la estructura de remuneración del gobierno central adolece de graves defectos. Con el correr del tiempo, el sistema crea un nivel salarial relativamente elevado para los empleados con mucha antigüedad, pero sueldos poco competitivos para los niveles de entrada.

Varias medidas podrían realinear la remuneración dentro del gobierno central con la remuneración en el sector privado y generar un ahorro a corto plazo. Los países suelen moderar los gastos de nómina del sector público recurriendo a una combinación de ajustes de personal mediante la eliminación natural de puestos, y recortes de la remuneración real mediante el congelamiento de los sueldos en términos nominales y la reducción de sobresueldos. En Costa Rica, estas opciones pueden tener un impacto muy grande: el congelamiento de los sueldos podría por sí solo generar un ahorro de 1,0 puntos porcentuales del PIB en 2014–2016 (cuadro de resumen). Cabe señalar que las reformas también podrían estar encaminadas a abordar debilidades críticas de la estructura de remuneración reduciendo las anualidades, fijando condiciones más estrictas para la dedicación exclusiva y pasando de un sistema de convenios colectivos bianual a uno anual.

Los nuevos esfuerzos por racionalizar el gasto podrían centrarse en rever la generosidad de los regímenes cerrados de pensiones especiales para los empleados del gobierno central. Estos regímenes (principalmente para el servicio civil y la educación) han estado cerrados a nuevos participantes desde comienzos de la década de 1990. Sin embargo, el gobierno central deberá dedicar considerables recursos (alrededor del 2½% del PIB

anualmente) para hacer efectivas las prestaciones acumuladas dentro del marco de estos regímenes durante la próxima década. Las pensiones otorgadas por estos regímenes a una pequeña proporción de la población son relativamente generosas en comparación con las pensiones que recibe la población en general, con tasas de reemplazo sustancialmente más altas, edades de jubilación más bajas y reglas de indexación menos estrictas.

Las reformas de los regímenes de pensiones especiales podrían centrarse en el congelamiento de las pensiones, el aumento de las tasas de aporte de los trabajadores activos y los pensionados, la imposición de topes a las pensiones y la restricción de la jubilación antes de los 60 años de edad. En el caso de los regímenes especiales cerrados (servicio civil y educación), estas opciones podrían hacer posible un ahorro fiscal de hasta 0,6 puntos porcentuales del PIB para 2016. Además, habría que reformar el régimen de pensiones especial para el personal judicial a fin de evitar futuras transferencias del gobierno central.

Se plantean cuestiones graves en torno a la asignación de recursos públicos dedicados a la educación. El gasto ha aumentado con rapidez a un nivel que es equivalente al de los países de la OCDE que más gastan en este ámbito. A pesar de este nivel de gasto, el desenvolvimiento de los alumnos en pruebas homologadas es marginalmente superior apenas al de otros países de América Latina que gastan mucho menos en la educación pública. El gasto parece inclinarse excesivamente hacia la remuneración y la educación terciaria. Los docentes de escuelas y universidades se encuentran a un nivel equivalente al de los mejor pagados en la OCDE. El gasto por alumno es mucho más alto en la educación terciaria que en la secundaria, lo cual exacerba la desigualdad. Además, el sistema se caracteriza por una infraestructura deficiente.

Para asegurar la eficiencia del gasto en educación, se justifica que la trayectoria hacia la meta constitucional del gasto en educación sea más gradual de lo planificado. Si no se modifica la asignación de recursos, existe un gran riesgo de que el 1% del PIB en gasto adicional necesario para alcanzar la meta constitucional del 8% del PIB se gaste de manera ineficiente. El plan para alcanzar la meta debería estar acompañado de mejoras de la composición del gasto. Asimismo, los planes a mediano plazo deberían tener en cuenta la disminución proyectada de la proporción de la población de hasta 24 años de edad, lo cual conduciría a coeficientes de gasto por alumno en rápido crecimiento.

Es poco probable que el gasto en asistencia social sea fuente de grandes ahorros fiscales, pero las reformas podrían reforzar la protección de los más vulnerables. El gasto en asistencia social como proporción del PIB es comparable al de países parecidos, y los niveles de prestaciones de los distintos programas no parecen excesivamente generosos. Sin embargo, parece haber margen para focalizar con mayor exactitud o cobertura los programas más importantes. El sistema de prestación está sumamente fragmentado: múltiples entidades se ocupan de las actividades de asistencia social y los recursos se canalizan a través de diversas instituciones antes de llegar a los organismos ejecutores. Esto debilita la

transparencia fiscal y la gestión financiera pública. Para mejorar el sistema, podría ser útil realizar un análisis de costos/beneficios de los principales programas; plantearse la posibilidad de unificar o simplificar los programas que podrían superponerse; mejorar la capacidad de comprobación de recursos; y simplificar el sistema de financiamiento para restablecer la transparencia y la responsabilización fiscal.

Cuadro de resumen. Opciones de reforma del gasto, 2014–2016

(Ahorro en puntos porcentuales del PIB)

	2014	2015	2016
Gastos de nómina (ahorro máximo respecto del nivel de 2013)	0.76	1.11	1.43
Congelamiento de los sueldos nominales	0.35	0.68	0.99
Aumentar sueldos 1 punto porcentual por debajo de la inflación	0.07	0.14	0.21
Suspender la acumulación de anualidades	0.03	0.07	0.10
Reducir la bonificación por antigüedad con los años	0.01	0.02	0.03
Imponer condiciones más estrictas para la dedicación exclusiva	0.05	0.05	0.05
Rever otras bonificaciones	0.01	0.01	0.01
Restablecer la tributación del salario escolar	0.10	0.10	0.10
Eliminar la décimo quinta paga para los educadores	0.25	0.25	0.25
Mantener constante el empleo	0.13	0.24	0.35
Limitar el crecimiento del empleo a 1000 puestos por año	0.07	0.13	0.18
Pasar a convenios salariales anuales	0.09	0.10	0.11
Regímenes de pensiones para el servicio civil y la docencia (ahorro máximo respecto del nivel de 2013)	0.41	0.49	0.56
Aumentar la tasa de contribución de trabajadores/pensionados a 15%	0.20	0.20	0.20
Imponer un tope a las pensiones de 1,4 millones de colones por mes	0.21	0.21	0.21
Increase retirement ages	0.03	0.03	0.03
Congelar las pensiones	0.12	0.24	0.34
Total de ahorro máximo	1.17	1.60	1.99
Enseñanza	0.55	0.76	0.95

Fuentes: Cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: El ahorro máximo tiene en cuenta el conteo repetido y las interacciones entre medidas.

I. INTRODUCCIÓN

1. **Costa Rica tiene un déficit fiscal sustancial que mantiene la deuda pública en aumento.** El déficit del gobierno central aumentó poco después de la crisis mundial de 2008–09 y alcanzó alrededor del 5% del PIB en 2010[1]. En 2011–12, las autoridades instituyeron un congelamiento del empleo y recortes del gasto que redujeron el déficit al 4–4½% del PIB. Sin embargo, con un déficit primario superior al nivel de estabilización de la deuda, la relación deuda/PIB aumentará, según las previsiones, a alrededor del 50% en 2018, si no se lleva a cabo una consolidación fiscal (gráfico 1).

Gráfico 1. Costa Rica: Saldo y deuda del gobierno central, 2008–2018

Fuente: Informe del personal técnico del FMI sobre la consulta del Artículo IV de 2012.
1/ Deuda del sector público no financiero y el banco central.

2. **El aumento del gasto corriente es la principal razón del elevado déficit fiscal.** En 2007–12, el saldo primario del gobierno central empeoró 6 puntos porcentuales del PIB. Dos tercios de esa variación pueden atribuirse a un aumento del gasto corriente no financiero (equivalente a 4 puntos porcentuales del PIB), y el resto, a una reducción del ingreso tributario (cuadro 1). El gasto salarial aumentó 2 puntos porcentuales del PIB a lo largo de este período, ya que los sueldos de los docentes se inflaron en 1,3 puntos porcentuales del PIB. Las transferencias corrientes (incluidas las destinadas a universidades públicas, pensiones del servicio público y programas de asistencia social) aumentaron 2 puntos porcentuales del PIB. Se ha reducido el gasto de capital por debajo del 2% del PIB (excepto en 2010).

3. **Las autoridades están examinando las opciones de consolidación fiscal.** El análisis de la sostenibilidad de la deuda muestra que se necesita una mejora permanente del saldo primario equivalente al 2½–3% del PIB para estabilizar el coeficiente de

---

[1]El sector público no financiero (que abarca el gobierno central, las entidades de gobierno descentralizadas y las empresas públicas excluido el Instituto Costarricense de Electricidad) registró un déficit de magnitud parecida, dado que las entidades descentralizadas y las empresas públicas tuvieron un pequeño superávit.

endeudamiento público[2]. Conscientes de la necesidad de consolidación fiscal, las autoridades contemplan una combinación de medidas vinculadas al ingreso y al gasto como parte de los planes de ajuste.

Cuadro 1. Operaciones del gobierno central

(% del PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variación, 2007-12
Ingreso	15.5	15.9	14.0	13.7	13.8	13.8	-1.7
Ingreso tributario	14.9	15.3	13.4	13.1	13.3	13.3	-1.7
Aportes sociales	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0
Otros 1/	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	-0.1
Gastos	14.9	15.7	17.4	18.9	17.9	18.2	3.3
Corrientes	13.6	13.5	15.6	16.5	16.5	16.7	3.1
Sueldos	5.2	5.5	6.6	7.1	7.3	7.3	2.0
Ministerio de Eduación	3.0	3.1	3.9	4.2	4.3	4.3	1.3
Otros	2.3	2.4	2.7	2.9	3.0	3.0	0.7
Bienes y servicios	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.1
Transferencias corrientes	4.7	5.3	6.3	6.7	6.3	6.7	2.0
Regímenes de pensiones especiales	2.4	2.4	2.6	2.7	2.7	2.6	0.2
Universidades públicas	1.0	1.1	1.2	1.3	1.3	1.4	0.4
Otros (incluidos programas sociales)	1.4	1.9	2.4	2.7	2.4	2.8	1.4
Intereses	3.1	2.2	2.1	2.1	2.2	2.1	-1.0
Capital	1.3	1.8	1.8	2.4	1.5	1.5	0.2
Capitalización bancaria	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Saldo primario	3.7	2.4	-1.3	-3.0	-1.9	-2.3	-6.0
Saldo global	0.6	0.2	-3.4	-5.1	-4.1	-4.4	-5.0
Partida informativa:							
Gasto corriente no financiero	10.5	11.3	13.5	14.4	14.3	14.6	4.1
Gasto en educación	5.1	5.4	6.5	7.0	7.0	7.1	1.9

Fuentes: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) y estimaciones del personal técnico del FMI.
1/ Las transferencias del FODESAF al gobierno central se presentan en valores netos.

4. **Sin embargo, concebir una estrategia de racionalización del gasto será una tarea ardua debido a que el margen de reducción del gasto se encuentra gravemente limitado.** A vuelo de pájaro, el gasto no financiero del gobierno central (16% del PIB en 2012) consiste principalmente en gasto en educación (7%), sueldos para funcionarios del servicio civil no docentes (3%), regímenes de pensiones especiales (2½%), gasto de capital no educacional (1¼%) y transferencias de asistencia social (1%). El resto (1¼%) incluye también una obligación jurídica de contribuir a la seguridad social. Por ende, muchas de estas partidas de gasto están exigidas por ley, comprometidas de antemano o son fundamentales para el

[2] Véase el informe del personal del FMI sobre la Consulta del Artículo IV de 2012.

crecimiento económico y el alivio de la pobreza, lo cual limita el margen para la racionalización. Asimismo, es necesario tener en cuenta un mandato constitucional de incrementar el gasto en educación al 8% del PIB y las impugnaciones jurídicas que podrían entablarse en contra de las diferentes opciones de reforma. En este contexto, habrá que celebrar estrechas consultas con las partes interesadas, así como debates a nivel nacional, para formular una estrategia de consolidación fiscal eficaz y coherente.

5. **Este informe presenta una lista de opciones para racionalizar el gasto corriente del gobierno central y así respaldar la consolidación fiscal y realzar la eficiencia del gasto[3].** Se centra en cuatro categorías de gasto: remuneración (sección II), educación (sección III), regímenes de pensiones especiales (sección IV) y programas de asistencia social y otras transferencias (sección V). Estas categorías abarcan el grueso del gasto corriente no financiero del gobierno central.

II. SUELDOS Y EMPLEO EN EL GOBIERNO CENTRAL

A. Generalidades

6. **Los gastos de nómina del gobierno central abarcan la remuneración del Poder Ejecutivo y otras entidades;** entre ellas, 18 ministerios y 6 otras entidades (*Asamblea Legislativa*, *Contraloría General*, *Defensoría*, *Poder Judicial*, *Presidencia* y *Tribunal Supremo de Elecciones*) con aproximadamente 120.000 empleados (cuadro 2)[4]. En términos tanto de los gastos de nómina como del número de empleados, los seis ministerios y entidades dan cuenta de alrededor del 90% del total, incluido el Ministerio de Educación Pública, que da cuenta de alrededor del 60%.

7. **Los gastos de nómina han aumentado con rapidez desde 2008, en gran medida como consecuencia de políticas lanzadas con el objetivo de incrementar la remuneración real.** Pasaron del 5,5% del PIB en 2008 al 7,3% del PIB en 2012 (cuadro 3). El aumento de los gastos de nómina se explica por el alza de los salarios: los sueldos promedio del gobierno central subieron casi el 45% en términos reales, y los aumentos reales fueron más grandes en el sector de la educación (51%) que en el resto del gobierno central (34%). Esto fue en gran medida resultado de una política —denominada *Percentil 50*— concebida para hacer coincidir la escala salarial del servicio civil con el percentil 50 de la remuneración de empleos parecidos en entidades públicas que no pertenecen al gobierno central; entre ellas, las empresas públicas de electricidad y telecomunicaciones (ICE) y

[3] El informe no aborda el gasto público de las entidades públicas descentralizadas como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), excepto el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (del que trata la sección IV).

[4] Esta clasificación sigue a la de STAP (http://bit.ly/16j4jYT). Excluye alrededor del 40% del empleo en el gobierno general, principalmente en la CCSS, que tiene gastos de nómina de más del 4% del PIB.

petróleo (RECOPE), el banco central, el Poder Judicial y Legislativo y la administración de seguridad social (CCSS)[5]. La política *Percentil 50* se implementó en cinco pasos entre 2008 y 2010, con aumentos nominales del sueldo básico del 27% para la escala profesional más baja (*Profesional de Servicio Civil 1*) al 81% para la escala gerencial más baja (*Gerente de Servicio Civil 1*). Por el contrario, el empleo en el gobierno central como proporción de la población se mantuvo prácticamente sin cambios a lo largo de este período.

Cuadro 2. Empleo y remuneración en el gobierno central, 2012

	Número de empleados	Porcentaje del empleo	Gastos de nómina (% del PIB)	Porcentaje de los gastos de nómina
Ministerio de Educación Pública	70,041	58.0	4.3	58.8
Ministerio de Seguridad Pública	15,330	12.7	0.5	6.8
Poder Judicial	10,819	9.0	1.1	14.8
Ministerio de Justicia y Paz	5,329	4.4	0.3	3.5
Ministerio de Salud	4,494	3.7	0.2	3.2
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	3,624	3.0	0.1	1.3
Otros	11,130	9.2	0.8	11.7
Total	120,767	100.0	7.3	100.0

Fuentes: STAP y cálculos del personal técnico del FMI.

Cuadro 3. Gastos de nómina del gobierno central, 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Variación 2008-2012
Remuneración total (% del PIB)						
Gobierno central	5.5	6.6	7.1	7.3	7.3	1.8
Ministerio de Educación	3.1	3.9	4.2	4.3	4.3	1.2
Gob. central excl. Ministerio de Educación	2.4	2.7	2.9	3.0	3.0	0.6
Employment posts (percent of population)						
Gobierno central	2.4	2.5	2.5	2.5	2.5	0.1
Ministerio de Educación	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	0.0
Gob. central excl. Ministerio de Educación	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	0.1

Fuentes: STAP y cálculos del personal técnico del FMI.

8. **El sistema de remuneración se basa en una cuadrícula que fija la remuneración básica para diferentes categorías de trabajadores, con sobresueldos según la antigüedad y otros factores.** El sueldo básico depende de la formación (no profesional y profesional) y, dentro de estas categorías, el tipo de puesto (administrativo o técnico para la categoría no profesional; profesional, profesional jefe y gerente para la categoría profesional). El salario básico difiere también por nivel (por lo general, hay tres niveles por cargo). En promedio, el salario básico abarca el 57% de la remuneración individual bruta (61% para el sector de la educación y el 51% para otras partes del gobierno central) (cuadro 4). El resto de la

[5] Véase *Dirección General del Servicio Civil, SI-233-2008* (http://bit.ly/RRFNLQ) y (http://bit.ly/YRIgZL).

remuneración bruta está integrado por anualidades del 1,9-2,6% del salario básico por año de antigüedad (15% de la remuneración bruta); pago por dedicación exclusiva —para compensar la dedicación exclusiva al servicio civil—, que se hace efectivo como un monto fijo por año de antigüedad según el nivel educativo (8%); una remuneración variable que incluye las horas extra (2%); y otras bonificaciones que suelen variar entre entidades en términos de acceso y generosidad (19%)[6]. Estas primas por lo general están desvinculadas del desempeño.

Cuadro 4. Composición de la remuneración bruta, 2012

	Sueldo bruto promedio (excl. aporte del empleador a la seg. social)		Composición del sueldo bruto como % del total (excl. aporte del empleador a la seg. social)				
	Miles de colones por año	Respecto del PIB per cápita	Salario básico	Variable	Anualidad	Dedicación exclusiva	Otro
Gobierno central	11,427	2.9	57.0	1.9	14.7	7.5	18.9
Ministerio de Educación	11,699	2.9	60.9	0.1	14.0	3.4	21.6
Gob. central excl. Ministerio de Educación	11,052	2.8	51.2	4.6	15.9	13.4	15.0

Fuentes: STAP y cálculos del personal técnico del FMI.

9. **El salario básico por lo general se actualiza bianualmente por negociación colectiva**. Las negociaciones entre el gobierno y los sindicatos suelen centrarse en el aumento del salario básico; la mayoría de los demás componentes de la remuneración está vinculada al salario básico. Durante los últimos años, estos aumentos se han limitado al nivel pasado de inflación. En los últimos tiempos, los sindicatos han propuesto anclar los aumentos del salario básico a la inflación prospectiva más un incentivo por productividad.

10. **Además, las anualidades generan un aumento real automático de los gastos de nómina a medida que crece la antigüedad promedio de los trabajadores.** Por cada año adicional de antigüedad promedio, los gastos de nómina suben alrededor del 1,1–1,4%, presumiendo que las demás condiciones se mantienen sin cambios[7]. De cara al futuro, este alza no es necesariamente explosiva: la antigüedad promedio de los empleados crece alrededor de 0,2–0,4 años por año, lo cual implica un aumento anual automático de los gastos de nómina del 0,2–0,6% en términos reales[8].

---

[6] En el Ministerio de Educación Pública, alrededor de la mitad de la categoría “otros” representa un suplemento para la compra de materiales (el décimo quinto mes de salario). En el resto del gobierno central, alrededor del 35% de la categoría “otros” corresponde a carrera profesional (una bonificación que depende del nivel de formación cursado), el 35% a bonificaciones por riesgos y el 30% a otras bonificaciones.

[7] El aumento es de menos del 2% porque las anualidades se aplican únicamente al 57% de la remuneración total (el salario básico).

[8] Supone que el empleo en el gobierno central crece a la par de la población en edad laboral.

11. **Las autoridades últimamente moderaron el crecimiento de los gastos de nómina limitando las contrataciones nuevas y restringiendo el ajuste de los sueldos al costo de vida.** La creación de puestos de trabajo en el gobierno central se ha visto limitada a ámbitos como la educación, la justicia y la seguridad; por ejemplo, el aumento neto de puestos en el gobierno central rondó apenas 1.100 en 2012, en comparación con un promedio de 3.500 por año en 2008–2011. Además, desde que finalizaron los ajustes dispuestos en el programa *Percentil 50* en 2010, los salarios han avanzado únicamente con la inflación. En consecuencia, los gastos de nómina se han mantenido relativamente estables desde el segundo semestre de 2010, en 7,3% del PIB por año, aproximadamente.

B. Cuestiones principales

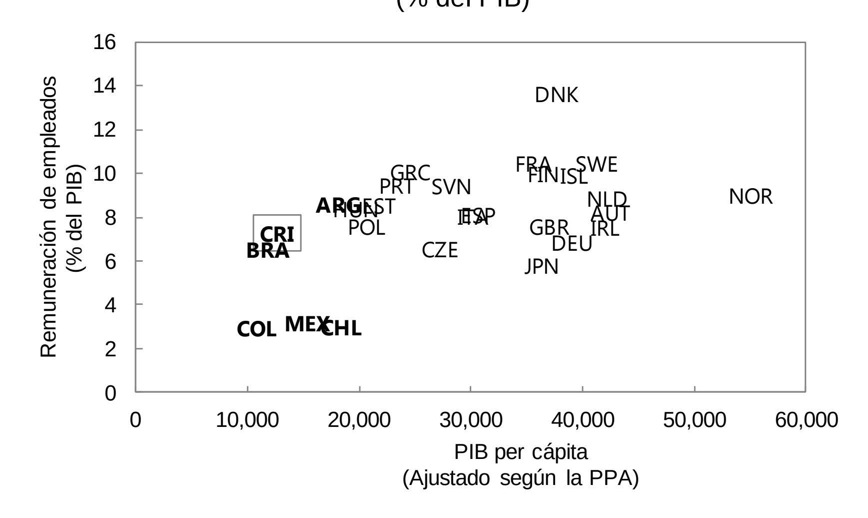
12. **Los gastos de nómina del gobierno central están en sintonía con los de los países de la OCDE, pero son particularmente elevados en relación con el ingreso público**. Al 7,3% del PIB, los gastos de nómina del gobierno central son comparables a los de Argentina, Brasil y las economías de la OCDE, pero están sustancialmente por encima de los de otros países de América Latina como Chile, Colombia y México (gráfico 2). Más importante es el hecho de que el gasto público en sueldos equivale a más de la mitad del ingreso público de Costa Rica (gráfico 3). Esta relación remuneración/ingreso total está muy por encima del nivel del 20–30% que es típico de otros países (el promedio de la OCDE es el 26%)[9]. El principal factor detrás de este nivel relativamente alto de gastos de nómina parecen ser los sueldos promedio; apenas el 2,6% de la población, aproximadamente, está empleada por el gobierno central, una proporción mucho más baja que el promedio de la OCDE, que ronda el 5%[10].

[9] En una muestra de 68 países de ingreso mediano, la relación promedio remuneración total/ ingreso es el 26% en el caso del gobierno central y el 28% en el del gobierno general. Los países de alto ingreso tienen relaciones aún menores (19% en el gobierno central y 26% en el gobierno general). Véase Clements et al., 2010, “Evaluating Government Employment and Compensation”, en http://bit.ly/TLBjlq.

[10]Con la excepción de Costa Rica, la relación empleo en el gobierno/población se estima como el número de trabajadores del gobierno general, excluidos los trabajadores en el campo de la salud. Se estima un promedio en un número limitado de países de la OCDE, incluidos la República Checa, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Hungría, México, Países Bajos, Noruega, Polonia, Eslovenia, España y el Reino Unido. Esto coincide con un informe reciente del BID (“Costa Rica: Review of Public Employment and Pay Policy”), que muestra que Costa Rica está por debajo del promedio de la OCDE en términos de empleo en el gobierno general como porcentaje de la fuerza laboral.

Gráfico 2. Remuneración de los empleados públicos, 2012

(% del PIB)

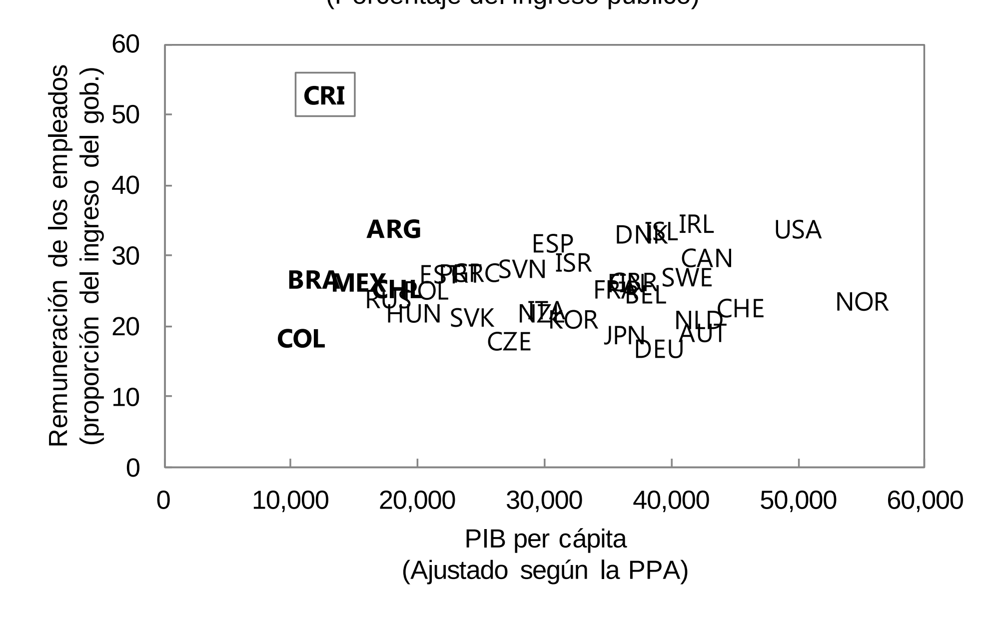


Fuentes: STAP, OCDE, CEPAL, y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: En Costa Rica, esto corresponde a la remuneración de los empleados del gobierno central, que excluye los trabajadores en los sectores de la salud y la educación terciaria. Para poder realizar la comparación, en los otros países esta proporción se estima como la remuneración total de los empleados del gobierno general excluida la remuneración en el ámbito de la salud y la educación terciaria.

Gráfico 3. Remuneración de los empleados públicos, 2012

(Porcentaje del ingreso público)



Fuentes: STAP, OCDE, CEPAL, y cálculos del personal técnico del FMI.
Nota: En otros países, esto representa la relación remuneración total de los empleados/ingreso del gobierno general. En Costa Rica, esa proporción es un 52,8% en el caso del gobierno central y un 52,4% en el del gobierno central y la CCSS combinados (es decir, gobierno general excluidos los gobiernos locales).

13. **Tras el rápido aumento de la remuneración promedio dentro del gobierno central, la prima de pago respecto del sector privado podría llegar a ser del 30%.** En el pasado, el diálogo sobre la remuneración pública no hizo suficiente énfasis en comparaciones salariales del sector público y el privado. Por ejemplo, el principal objetivo de la política *Percentil 50* era igualar la remuneración dentro del gobierno central con la de otras entidades del sector público, sin evaluar si la remuneración de estas entidades era excesiva en relación con el sector privado. En retrospectiva, parece que la política *Percentil 50* abrió una brecha entre los sueldos del sector público y privado:

- La relación remuneración del gobierno central/PIB per cápita aumentó alrededor del 25% en 2008–2012, con un aumento porcentual ligeramente superior en el ámbito educativo que en el resto del gobierno central (cuadro 5).

Cuadro 5. Evolución de la remuneración promedio bruta del gobierno central, 2008–2012

(En relación con el PIB per cápita)

	2008	2009	2010	2011	2012	Variación 2008-2012
Gobierno central	2.3	2.7	2.8	2.9	2.9	0.6
Ministerio de Educación	2.2	2.6	2.8	2.9	2.9	0.7
Gob. central excl. Ministerio de Educación	2.4	2.7	2.8	2.9	2.8	0.5

Fuentes: STAP y cálculos del personal técnico del FMI.

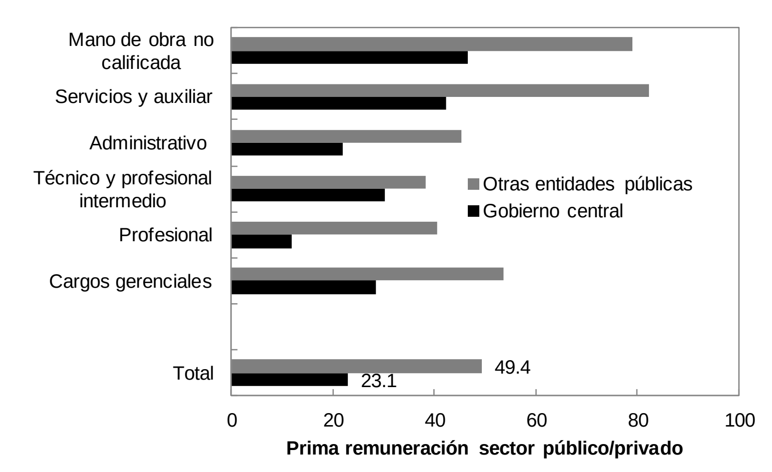
- Usando datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), la prima salarial promedio del gobierno central respecto del sector privado está estimada en un 23% en 2012 (gráfico 4). La prima salarial parece ser más alta en el caso de las ocupaciones no profesionales (más del 40%). Los profesionales también gozan de una prima de casi un 12%[11]. Además, los análisis de regresión, que neutralizan múltiples factores, sugieren que la prima salarial podría estar acercándose al 30% en el caso de los funcionarios del servicio civil y el magisterio, en relación con los trabajadores del sector privado (apéndice I)[12].

[11]Además, los datos indican que la prima de remuneración es mucho mayor (una prima salarial de casi un 50%) en las entidades públicas fuera del gobierno central en relación con el sector privado. Esto podría significar que hay margen para moderar la remuneración en esas entidades, lo cual podría mejorar su posición financiera.

[12]Esta brecha no es inusitada en las economías avanzadas, pero Costa Rica parece estar en la parte superior de la brecha. Por ejemplo, Austria, Bélgica, Francia y Alemania tienen una brecha del 6 al 16%, en tanto que países como Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y España tienen una brecha del 30% o más (http://bit.ly/16DslTA).

Gráfico 4. Prima salarial del sector público respecto del sector privado por grupo de ocupación, 2012

(Diferencia porcentual respecto de la remuneración en el sector privado)



Fuentes: Ministerio de Trabajo, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), y cálculos del personal técnico del FMI.

14. **Además, la política *Percentil 50* tuvo un impacto adverso en la desigualdad del ingreso.** Dado que la remuneración dentro del gobierno central ya es superior a lo que se necesitaría para atraer a postulantes calificados, el aumento de los gastos de nómina con origen en la política *Percentil 50* puede interpretarse como equivalente a una transferencia de ingreso a los empleados del gobierno central. Muchos de estos empleados ocupan los quintiles más altos de la distribución del ingreso. Un análisis de las encuestas de hogares sugiere que eso aumentó el coeficiente de Gini del ingreso bruto de los hogares en 0,30 puntos (de 51,28 a 51,58), exacerbando más la desigualdad del ingreso[13].

15. **El diseño de la cuadrícula de remuneración probablemente genere un sueldo de entrada bajo y poco competitivo con el correr del tiempo.** El sistema de remuneración premia la antigüedad: todos los empleados reciben un aumento de sueldo automático equivalente a alrededor del 1,1–1,4% de la remuneración total por cada año de antigüedad. Esa cifra es sustancialmente superior a la del sector privado, en el cual los asalariados —una vez neutralizados el sexo y el grupo ocupacional— reciben una prima por antigüedad del 0,5–0,8% por año. Sin embargo, el sueldo de entrada (equivalente aproximadamente al sueldo básico) por lo general se ajusta solo en función de la inflación. Esto produce un cambio no deseado de la estructura salarial con el correr del tiempo. Por una parte, el sueldo básico de entrada probablemente se mantenga por debajo de los sueldos del sector privado, que en principio subirían en términos reales con el aumento de la productividad; por otra parte, todo intento de incrementar el sueldo básico por encima de la inflación haría subir los

---

[13]Esta estimación compara el coeficiente de Gini del ingreso bruto de los hogares en 2012 con una situación contrafáctica en la cual los salarios de los empleados del gobierno central serían un 25% más bajos.

sueldos de los empleados públicos con mucha antigüedad (recuadro 1). Esta estructura probablemente resulte en costosos aumentos graduales periódicos —en contraposición a ajustes fluidos— de la remuneración del sector público para mantener la competitividad frente al sector privado a la hora de atraer trabajadores de primer ingreso.

C. Opciones de reforma

16. **Durante los próximos años, los gastos de nómina como proporción del PIB se mantendrán prácticamente inalterados, pero las reformas podrían facilitar una disminución.** El aumento de los gastos de nómina como proporción del PIB puede descomponerse en tres factores principales: el crecimiento de la relación empleo/población en edad activa, el crecimiento del sueldo promedio en el gobierno central y el crecimiento del PIB por población en edad activa[14]. La evolución proyectada de estos factores implica una relación sueldos/PIB constante del 7,3% en 2013–2016.

- *Relación empleo/población*. Suponemos que el empleo en el gobierno central crecerá al ritmo de la población de 20–59 años de edad (alrededor del 1,6% por año en 2013–2016). Esto implica una relación empleo/población constante con el correr del tiempo.

- *Sueldo promedio*. Suponemos que los sueldos de base crecerán a la par de la inflación, que sería del 5% por año. Las anualidad*es* incrementarían los sueldos promedio otro 0,5% por año en 2012–2016, suponiendo que el empleo en el gobierno central crezca a la par de la población de 20–59 años[15]. También suponemos que otros factores, incluidos los ascensos, harán subir el sueldo promedio en un 1,5% por año[16].

---

[14]Esta descomposición se deriva de la identidad:
$\frac{Gastos\ de\ nómina}{PIB} = \frac{\frac{Empleo\ en\ el\ gobierno}{Población\ 20-59} * Sueldo\ promedio\ en\ el\ gobierno}{\frac{PIB}{Población\ 20-59}}$. La línea de base supone que el numerador crecerá un 2% por año (ningún crecimiento de la relación empleo/población en edad laboral y aumento real del 2% de los sueldos promedio) y que el denominador crecerá el 1,8% por año en términos reales. Por lo tanto, la relación sueldos/PIB se mantendrá en torno al 7,3% (del 7,26 en 2012 al 7,31% en 2016).

[15]La antigüedad promedio depende del aumento del empleo (las contrataciones nuevas generalmente comienzan con muy poca antigüedad, lo cual reduce la antigüedad promedio). Por ejemplo, entre 2008 y 2009, el empleo creció el 2,5% más rápido que la población de 20–59 años de edad, y la antigüedad promedio *disminuyó* 0,1 años. Por el contrario, en 2011 y 2012, el empleo creció *más lentamente* que la población en edad laboral (alrededor del 1%) y la antigüedad promedio *aumentó* 0,6 años. Suponiendo que el empleo crece a la par de la población en edad laboral, la antigüedad promedio subirá 0,4 por año, lo cual implica un aumento de los sueldos promedio del 0,5% por año.

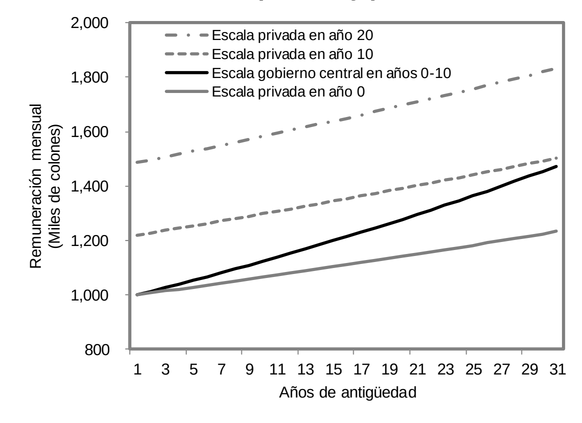
[16]Por ejemplo, en promedio, el porcentaje de la remuneración destinado a ascensos ("*coletilla* 180") en el MIDEPLAN en 2009–2012 fue del 1,5% por año.

- *PIB por población en edad activa.* Suponemos que, en términos reales, crecerá un 1,8% por año, el promedio observado en 1990–2012.

Recuadro 1. Impacto de los aumentos de la remuneración por antigüedad y productividad en los sectores público y privado

Una simple simulación sirve para ilustrar que no hay nada inherente a la manera en que se fija la remuneración del sector público que haga que los gastos de nómina resulten explosivos con el correr del tiempo. Supongamos que los sueldos de entrada en el año 0 están fijados en 1 millón de colones por mes en los sectores público y privado y que la prima por antigüedad es de 1,3% por año en el sector público y 0,8% por año en el sector privado. En este escenario, los trabajadores del sector público con más antigüedad ganarán más que sus homólogos del sector privado (gráfico). Usando la composición por antigüedad de los asalariados en 2012, esto implicaría elevados sueldos promedio en el sector público (1,2 millones) en comparación con el sector privado (1,1 millones) (cuadro). Sin embargo, los sueldos del sector privado por lo general suben en términos reales según el aumento de la productividad, en tanto que los sueldos de entrada (sueldos de base) del sector público suben únicamente de acuerdo con la inflación. Con el correr del tiempo, eso incrementa la totalidad de la escala salarial del sector privado en relación con la del público. A los 10 años, suponiendo un aumento de la productividad de 2% por año, la remuneración promedio del sector privado (1,3 millones) superaría el sueldo promedio del sector público (1,2 millones). Los sueldos de entrada del sector público no podrían competir, ya que serían casi 20% más bajos que los del sector privado. Incluso los empleados con más de 30 años de antigüedad cobrarían menos en el sector público. A los 20 años, la escala de remuneración de la función pública sería extremadamente poco competitiva, ya que el sueldo promedio del sector público sería 25% más bajo que el del sector privado, y los sueldos de entrada, 30% más bajos.

Gráfico. Impacto simulado de los aumentos de la remuneración por antigüedad y productividad en los sectores público y privado



Cuadro. Remuneración simulada de los sectores público y privado, por año y antigüedad
(miles de colones, en precios constantes del año 0)

	Año 0	Año 10	Año 20
Remuneración promedio			
Gobierno central	1,175	1,175	1,175
Sector privado	1,090	1,328	1,619
Nivel de entrada			
Gobierno central	1,000	1,000	1,000
Sector privado	1,000	1,219	1,486
10 años de antigüedad			
Gobierno central	1,138	1,138	1,138
Sector privado	1,072	1,307	1,593
20 años de antigüedad			
Gobierno central	1,295	1,295	1,295
Sector privado	1,150	1,401	1,708
30 años de antigüedad			
Gobierno central	1,473	1,473	1,473

17. **Hay varias opciones para lograr ahorros a corto plazo**. La experiencia internacional reciente en el contexto de la crisis que está viviendo Europa sugiere que,

cuando se plantea la necesidad, los países recurren a una combinación de ajustes de personal (principalmente a través de la eliminación natural de puestos) y recortes salariales (principalmente a través del congelamiento de los sueldos en términos nominales y la eliminación de bonificaciones) (cuadro 6). En Costa Rica, un conjunto de opciones podría generar un ahorro de hasta 1,4 puntos porcentuales del PIB para 2016 (cuadro 7). La moderación de los salarios parece ser la prioridad principal: la actual prima de remuneración en el sector público respecto del privado, que llega al 30%, sugiere que existe amplio margen para recortar los sueldos promedio, sin sacrificar la competitividad frente al sector privado.

- *Moderar los sueldos del gobierno central.*

a. El sueldo básico podría ajustarse a una tasa inferior a la de la inflación. Por ejemplo, se podrían congelar los sueldos nominales al nivel actual. Esto generaría un ahorro de 1,0 puntos porcentuales del PIB para 2016. Otra opción sería conceder aumentos del sueldo básico 1 punto porcentual por debajo de la tasa de inflación. Esto generaría un ahorro de aproximadamente 0,2 puntos porcentuales del PIB para 2016.

b. La acumulación de años para las anualidades podría eliminarse, teniéndose en cuenta solo los años hasta 2013 al calcular la anualidad. Así se ahorraría un 0,1% del PIB para 2016. Otra opción sería cambiar el perfil de la anualidad por antigüedad; por ejemplo, comenzando en más o menos un 2% para el personal con hasta 10 años de antigüedad y reduciéndola poco a poco hasta llegar al 0,1% con una antigüedad de 30 años o más. Esto generaría un ahorro de aproximadamente 0,03 puntos porcentuales del PIB para 2016.

c. Otra opción sería imponer condiciones más estrictas para la dedicación exclusiva. Esta bonificación la recibe prácticamente todo el personal de nivel profesional mediante el uso de contratos periódicos, aun en casos en que la dedicación exclusiva quizá no sea necesaria. Una alternativa es concederle a cada ministerio un presupuesto reducido para esta partida, dejando que cada uno decida cómo distribuirlo entre los puestos en los cuales se justifica la exclusividad. Recortando el presupuesto de esta partida en un 10% se podría lograr un ahorro permanente del orden de 0,05 puntos porcentuales del PIB por año.

d. También se podrían reevaluar otras bonificaciones e incentivos. Se podría contemplar la posibilidad de poner un tope por ministerio a las bonificaciones que no sean anualidades y dedicación exclusiva. Limitándolas a un máximo del 10% de la remuneración total se podría ahorrar hasta 0,01 puntos porcentuales del PIB. Entre este tipo de bonificación cabe mencionar la de disponibilidad, que en algunas entidades se otorga a prácticamente la totalidad del personal (p. ej., en la fuerza policial). En estos casos, sería útil analizar si esto podría aplicarse de manera más selectiva para reflejar las situaciones en las cuales el personal está efectivamente de guardia. Además, se podrían reevaluar las bonificaciones por carrera profesional (6%

de la remuneración total fuera del ámbito educativo) y riesgos ocupacionales (6% de la remuneración total fuera del ámbito educativo). En el sector de la educación, se podría eliminar progresivamente el "décimo quinto mes" de salario para la compra de útiles (sección III).

e. Otra posibilidad es restablecer la tributación del salario escolar, eliminada en 2008. Esto podría producir un ahorro (en forma de ingresos fiscales adicionales) del orden de 0,1 puntos porcentuales del PIB.

- *Limitar el crecimiento del empleo en el gobierno central.* Sería fundamental limitar el crecimiento del empleo en el gobierno central a menos de 2.000 puestos por año, que es más o menos el ritmo necesario para mantenerse a la par del crecimiento demográfico. Todo aumento por encima de esa cifra haría subir la relación gasto/PIB.

a. Se podría lograr un ahorro mayor a través de un congelamiento total del empleo; es decir, evitando cualquier contratación nueva más allá de las necesarias para reemplazar a los trabajadores que se jubilan o que dejan su puesto por otras razones. Eso generaría alrededor de 0,4 puntos porcentuales del PIB en ahorros para 2016.

b. Una alternativa consiste en limitar el aumento del empleo a aproximadamente 1.000 puestos por año, una cifra parecida a los aumentos registrados en 2010–2012. Esto generaría un ahorro de aproximadamente 0,2 puntos porcentuales del PIB para 2016.

c. Para evitar trastornos en el suministro de servicios públicos, es importante que estas medidas relativas al empleo estén bien focalizadas. Un congelamiento indiscriminado del empleo debería ser un último recurso. Por ende, quizá sea útil llevar a cabo una revisión funcional del gobierno para identificar ámbitos con capacidad ociosa, donde se podrían realizar congelamientos más decisivos.

- *Mejorar la negociación salarial.* Como la inflación es de un solo dígito desde 2009, quizá convenga pasar a negociaciones anuales. Esto puede simplificar el proceso y permitir convenios plurianuales, acordes con el marco fiscal a mediano plazo. Asimismo, pasando de ajustes bianuales a anuales se podría generar un ahorro aproximado de 0,1 puntos porcentuales del PIB por año; con inflación, un ajuste menos frecuente prolonga el período durante el cual los sueldos bajan en términos reales[17].

[17]Por ejemplo, supongamos que los sueldos son 100 al comienzo del año y que la inflación es del 5% por año. Con una negociación bianual, el sueldo se ajustaría en el segundo semestre, de modo que el sueldo promedio durante el año sería 101,25 (100 el primer semestre y 102,5 el segundo). Con una negociación anual, el promedio será 100; o sea, un ahorro de alrededor del 1,25% por año. Esto tiene un efecto profundo durante el primer año, pero después el sueldo promedio crecerá según el ajuste por costo de vida.

Cuadro 6. Experiencias internacionales recientes de reducción de los gastos de nómina del sector público

	Variación de los gastos de nómina, 2009-2012 (puntos porcentuales del PIB)	Medidas sobre sueldos	Medidas sobre personal
Rep. Checa	-0.26	Gastos de nómina recortados 10% (2010); aumento sueldos nominales (0,6%, 2012)	-
Alemania	-0.35	Ningún control salarial al nivel del gobierno central.	A nivel estatal, acuerdo para recortar 10.000 empleados para 2014
Grecia	-1.10	Eliminación bonificaciones; límites a las horas extra; recortes de sueldos nominales; congelamiento de ascensos y aumentos por antigüedad.	Recortes de personal; regla eliminación natural de cargos (1:5); reducción de contratistas (10%)
Hungría	-1.17	Congelamiento general de sueldos (2012-13)	Congelamiento de contrataciones gobierno central (desde 2010)
Irlanda	-1.32	Recorte sueldo promedio (13½%, progresivo)	Plan focalizado de redundancia voluntaria
Italia	-0.70	Congelamiento salarial (2010-14)	Regla eliminación natural de cargos (1:5)
Polonia	-0.55	Congelamiento de gastos de nómina (desde 2010)	-
Portugal	-2.79	Recorte sueldo promedio (5%, 2011)	Congelamiento de ascensos y contrataciones (2011); recortes de personal (2% por año 2011-14)
Eslovaquia	-0.84	Recorte de gastos de nómina (5%, 2013)	-
Eslovenia	-0.49	Recorte salarial (8%, 2012); congelamiento indexación (2012-13); recorte prestaciones marginales (2012-13).	-
España	-0.95	Eliminación bonificaciones (2012)	Regla eliminación natural de cargos 10:1 (2012)

Fuente: compilación del personal técnico del FMI.

18. **A mediano plazo, es imperativo reformar el sistema de remuneración para garantizar la competitividad**. Más allá del ahorro fiscal a corto plazo, debería evaluarse el perfil de remuneración con miras a promover un sector público eficiente y competitivo. Dentro del actual sistema de remuneración de sueldo básico, anualidades y bonificaciones, esto podría implicar: fijar sueldos básicos a niveles comparables a los del sector privado y revisarlos periódicamente para asegurar la competitividad; reducir las anualidades promedio de 1,94–2,6% a un máximo de 0,8 por año de antigüedad, incluida una prima decreciente según la antigüedad; y eliminar progresivamente las bonificaciones que se conceden a prácticamente todos los trabajadores, lo cual podría lograrse fijándolas en términos nominales. Las reformas más fundamentales podrían incluir fijar el sueldo básico sobre la base de cuidadosas evaluaciones de los puestos, eliminar todas las bonificaciones y integrar a todos los funcionarios del servicio civil en una estructura salarial universal (incluido el magisterio), comenzando con los funcionarios que vayan incorporándose al servicio civil[18].

[18]Véase el informe reciente del BID titulado "Costa Rica: Review of Public Employment and Pay Policy".

Cuadro 7. Impacto de las opciones de reforma de los gastos de nómina, 2014–2016

(Ahorro en puntos porcentuales del PIB, en relación con el nivel de 2013)

	2014	2015	2016
Contener sueldos			
Congelamiento de los sueldos nominales	0.35	0.68	0.99
Aumentar sueldos 1 punto porcentual por debajo de la inflación	0.07	0.14	0.21
Suspender la acumulación de anualidades	0.03	0.07	0.10
Reducir la bonificación por antigüedad con los años	0.01	0.02	0.03
Imponer condiciones más estrictas para la dedicación exclusiva	0.05	0.05	0.05
Rever otras bonificaciones (disponibilidad, carrera profesional, remuneración por riesgo)	0.01	0.01	0.01
Restablecer la tributación del salario escolar	0.10	0.10	0.10
Eliminar la décimo quinta paga para los educadores	0.25	0.25	0.25
Limitar el crecimiento del empleo			
Mantener constante el empleo	0.13	0.24	0.35
Limitar el crecimiento del empleo a 1000 puestos por año	0.07	0.13	0.18
Mejorar la negociación salarial			
Pasar a convenios anuales	0.09	0.10	0.11
Ahorro máximo	0.76	1.11	1.43
Educación	0.55	0.76	0.95
Gob. central excl. Ministerio de Educación	0.21	0.36	0.49

Fuente: cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: El ahorro máximo tiene en cuenta el conteo doble (por ejemplo, el congelamiento de los sueldos incluye el ahorro generado por un aumento salarial de 1 punto porcentual por debajo de la inflación) y las interacciones (por ejemplo, restablecer el impuesto sobre la renta dará un rédito menor una vez que se congelen los sueldos).

III. GASTO EN EDUCACIÓN

A. Generalidades

19. **El sector público desempeña un papel preponderante en la educación.** Da cuenta de aproximadamente un 90% de los servicios de educación primaria y secundaria y un 50% de los de educación terciaria. La educación pública está financiada por el gobierno central. El Ministerio de Educación Pública (MEP) emplea a casi 74.000 trabajadores, aproximadamente 51.000 de los cuales son docentes de preescolar, primaria y secundaria que enseñan a casi 1 millón de alumnos. Paralelamente, cinco universidades públicas reciben transferencias del

gobierno central (a través del FEES), y emplean a 8.000 profesores a cargo de 95.000 alumnos[19].

20. **El presupuesto del Ministerio de Educación Pública (MEP) ha aumentado significativamente, hasta el 7% del PIB.** El aumento registrado desde 2007 estuvo dedicado por igual a la educación primaria, secundaria, terciaria y de adultos (cuadro 8). Este nivel de gasto aún no cumple con el mandato nacional de incrementar el gasto del MEP hasta el 8% del PIB[20]. El presupuesto del MEP se basa en un cálculo del costo por escuela, que tiene en cuenta diversos factores como el número de alumnos, las condiciones económicas locales y las escuelas unidocentes en zonas rurales.

Cuadro 8. Gasto del gobierno central en educación, 2007–2013

(% del PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (presup.)	Variación, 2007-13
Total	5.1	5.4	6.5	7.0	7.0	7.1	7.0	1.9
Enseñanza primaria	1.7	1.7	2.0	2.2	2.3	2.2	2.2	0.5
Enseñanza secundaria	1.1	1.0	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	0.4
Enseñanza postsecundaria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Enseñanza terciaria	1.0	1.1	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4	0.4
Otra enseñanza (incluida enseñanza de adultos)	0.8	0.8	1.1	1.0	1.2	1.2	1.2	0.5
Servicios educativos auxiliares	0.5	0.6	0.7	0.9	0.6	0.8	0.7	0.2
I+D vinculada a la enseñanza	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	N.A.	N.A.

Fuentes: MEP y cálculos del personal técnico del FMI.

21. **El aumento del gasto refleja el alza de los costos salariales.** Dos tercios del aumento registrado en 2007–12 se debió a un incremento de los gastos de personal docente y administrativo. En consecuencia, la relación sueldos/gasto total pasó del 58 a 61% a lo largo de este período. La expansión de los gastos de personal en educación fue una consecuencia imprevista de los aumentos salariales generados por la política del *Percentil 50* (sección II). Los sueldos de los docentes en términos reales avanzaron un promedio del 17% por año entre 2008 y 10 y se mantuvieron sin cambios entre 2011 y 12 (gráfico 5). Además, el número de

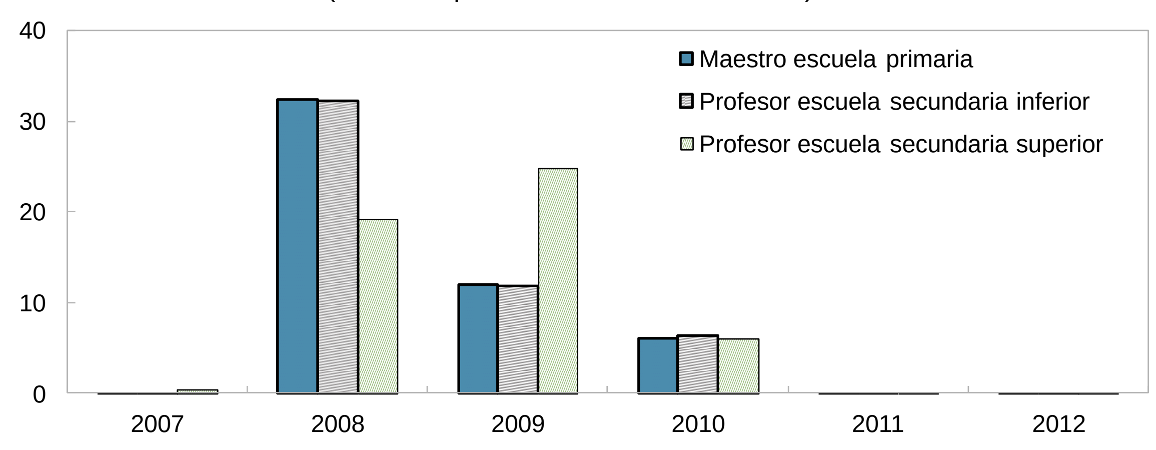
[19]En agosto de 2010, el gobierno y las universidades públicas llegaron a un acuerdo sobre el monto del FEES para 2011–15.

[20]Según el artículo 78 de la Constitución de Costa Rica, "En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto…" Tras un fallo de la Sala Constitucional, para los efectos del presente artículo, el gasto público anual se interpreta en términos generales como el gasto del MEP (véase http://bit.ly/13XA3R8). La ley 8954 (del 9 de junio de 2011) introdujo el calendario para llegar a esa meta: "El gasto público en educación podrá ser inferior al ocho por ciento (8%) durante los períodos fiscales anteriores al año 2014. Sin embargo, en ningún caso el porcentaje del producto interno bruto destinado a la educación podrá ser más bajo que el del año precedente".

docentes también subió a una tasa anual del 2% entre 2008 y 12, lo cual redujo la relación docente/alumno y el promedio de alumnos por aula.

Gráfico 5. Salarios docentes, 2007–12

(Variación porcentual en términos reales)



Fuentes: MEP y cálculos del personal técnico del FMI.

22. **El sistema de remuneración del profesorado se caracteriza por un número elevado de suplementos especiales.** Además del salario básico y de los suplementos que perciben todos los empleados del gobierno central (sección II), los docentes reciben numerosos suplementos adicionales; entre ellos, uno para la compra de material didáctico que asciende al 8,33% de la remuneración total, equivalente a un mes extra de sueldo (el "décimo quinto mes de salario", que se suma al décimotercero y al décimocuarto que reciben todos los empleados del gobierno central)[21]. Además, en los últimos años, los suplementos han aumentado con más rapidez que los salarios básicos en el caso de los docentes de educación primaria y secundaria inferior.

B. Cuestiones principales

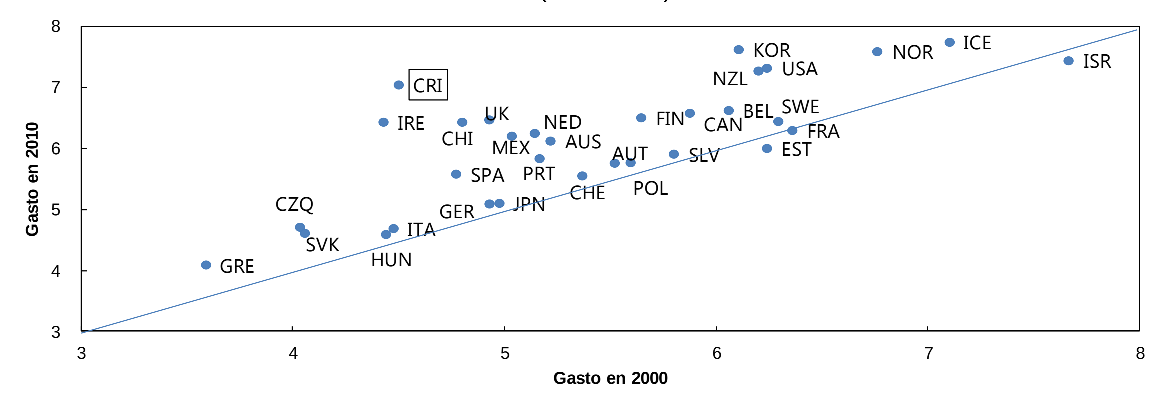
23. **El gasto en educación de Costa Rica es uno de los más altos del mundo.** Como resultado de un aumento sustancial ocurrido durante la última década, Costa Rica se ha situado al nivel de los países más avanzados, como Estados Unidos, Dinamarca, Corea, Noruega o Nueva Zelandia (gráfico 6).

---

[21]Entre los suplementos importantes cabe mencionar los incentivos por horas extra de educación, los incentivos para la adquisición de material didáctico, una bonificación del 40% por dictar clases de 60 minutos, incentivos por enseñar en zonas distantes, incentivos por enseñar en zonas pobres, y bonificaciones por enseñar más de 30 lecciones. Estos suplementos se calculan por lección dictada y se pagan mensualmente.

Gráfico 6. Gasto en educación de Costa Rica y los países de la OCDE, 2000–2010 1/

(% del PIB)

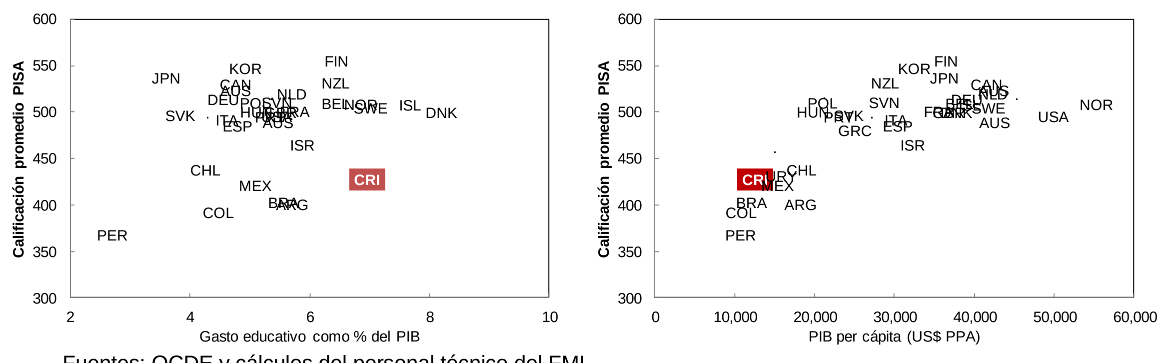


Fuentes: OCDE, *Education at a Glance (2013)*, MEP, y cálculos del personal técnico del FMI.
1/ Gasto del MEP en Costa Rica; gasto en educación pública y privada en otros países.

24. **No obstante, las calificaciones que reciben los alumnos costarricenses en exámenes académicos están muy por debajo de los promedios de los países avanzados y apenas marginalmente por encima de los de otros países de América Latina**. El desempeño académico de los alumnos del mundo entero puede compararse mediante las calificaciones de pruebas homologadas publicadas por el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de la OCDE. En 2010, Costa Rica se clasificó por debajo del promedio de la OCDE y apenas por encima de otros países de América Latina, a pesar del elevado nivel del gasto en educación (gráfico 7)[22]. Ese desempeño inferior al de los países de la OCDE quizá refleje la correlación positiva entre las calificaciones del PISA y los niveles de ingreso, y el desempeño marginalmente superior al de las economías emergentes de América Latina quizá refleje el nivel de gasto más alto de Costa Rica. No obstante, el beneficio marginal de un nivel de gasto mucho más alto en Costa Rica parece ser muy pequeño.

[22]En Costa Rica, las calificaciones fueron 443 en lectura (frente al promedio de la OCDE de 493), 409 en matemáticas (frente al promedio de la OCDE de 496) y 430 en ciencias (frente al promedio de la OCDE de 501).

Gráfico 7. Calificaciones de pruebas del PISA y gasto en educación, 2010

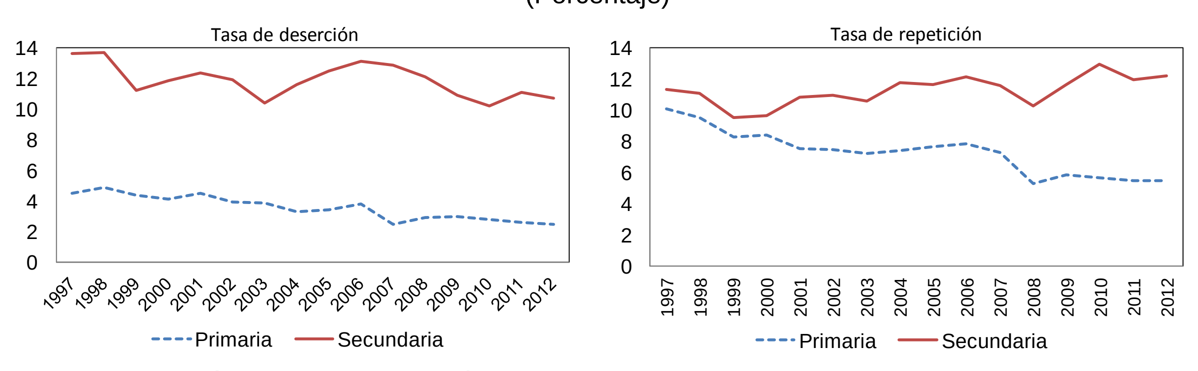


Fuentes: OCDE y cálculos del personal técnico del FMI.

25. **El sistema produce tasas de alfabetización relativamente altas, pero el elevado nivel de las tasas de deserción y repetición en la educación secundaria son preocupantes.** Costa Rica ha alcanzado tasas brutas de matriculación en la educación primaria y secundaria cercanas al 100%. Las tasas de alfabetización también son altas y aumentaron del 95% de la población en 2000 al 98% en 2012. Sin embargo, las tasas de repetición y deserción han continuado siendo persistentemente altas en la educación secundaria (gráfico 8).

Gráfico 8. Tasas de deserción y repetición en Costa Rica, 1997–2012

(Porcentaje)



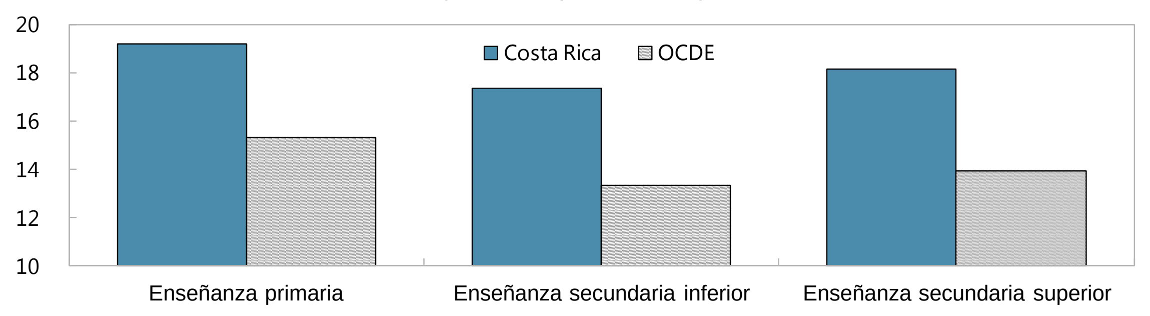
Fuentes: MEP y cálculos del personal técnico del FMI.

26. **El ratio alumnos/profesor de Costa Rica es alto en comparación con otros países.** Costa Rica tiene una relación alumnos/docente de aproximadamente 18 (promedio de educación preescolar, primaria y secundaria); o sea, más alta que el promedio de la OCDE de 15 alumnos por docente (gráfico 9) y que las cifras alcanzadas por Brasil, Chile, India,

Corea, México y Turquía[23]. Por lo tanto, el (bajo) número de docentes en Costa Rica en relación con otros países no explica el elevado gasto en educación.

Gráfico 9. Relación alumnos/docente en Costa Rica y los países de la OCDE, 2011

(Alumnos por docente)



Enseñanza primaria | Enseñanza secundaria inferior | Enseñanza secundaria superior

Fuentes: OCDE, *Education at a Glance* (2013), MEP y cálculos del personal técnico del FMI.

27. **Los salarios docentes son significativamente superiores a los de otros países, así como a los del sector privado para trabajadores con aptitudes parecidas.**

- Gracias al reciente aumento salarial, los salarios docentes en la educación secundaria costarricense están muy cerca de los que perciben los docentes que ocupan el tope de la escala salarial en los países de la OCDE en términos absolutos (al tipo de cambio ajustado en función del PPA, gráfico 10). El salario de los docentes universitarios también es, en términos absolutos, comparable al de los países avanzados (gráfico 11)[24].

- La prima salarial del sector público respecto del privado es sustancial (véase el apéndice I). En 2012, los salarios docentes fueron aproximadamente un 30% más altos que la remuneración del sector privado, una vez tenido en cuenta el efecto de otras variables con impacto salarial como la edad, el sexo, la formación y la

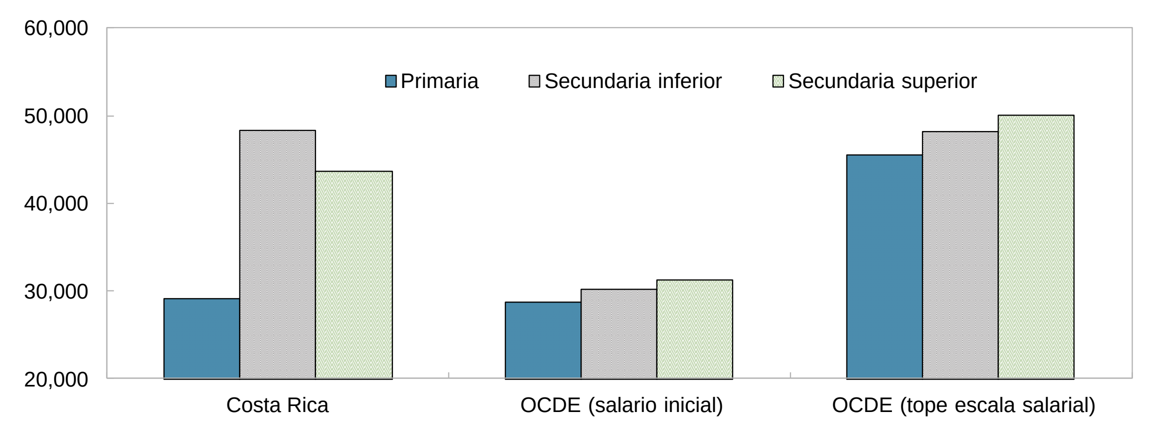
[23] El tamaño promedio de una clase en Costa Rica fue 36 alumnos en 2012, más alto que el promedio de la OCDE de 25 alumnos por clase en 2000, el último año sobre el que se dispone de datos. Véase *OCDE Education at a Glance 2013* (http://www.oecd.org/edu/eag.htm).

[24] Los salarios de los docentes de las cinco universidades públicas no se recopilan ni se publican de manera sistemática. Para calcular los datos de Costa Rica, la misión usó los datos del presupuesto de 2012 correspondientes a la institución más grande (Universidad de Costa Rica), publicados en el sitio web de la Contraloría General de la República (www.cgr.go.cr). Los salarios básicos están desglosados por tipo de empleado (docentes, personal académico auxiliar, personal administrativo), pero los incentivos salariales figuran solo como cifras agregadas. Se presume que la distribución de los incentivos entre docentes, personal académico auxiliar y personal administrativo es la misma que la de los salarios básicos. La fuente de información sobre otros países es: Reisberg *et al.*, eds. (2012), *Paying the Professoriate: A Global Comparison of Compensation and Contracts*, Routledge Publishers (http://bit.ly/Hu2C3g).

experiencia. La prima salarial estimada aumentó del 10% en 2008 al 35% en 2011, lo cual demuestra el profundo impacto de la política *Percentil 50* (véase el apéndice I). La relación salarial docentes/trabajadores del sector privado con título universitario fue 0,95 en Costa Rica; es decir, superior al promedio de la OCDE de 0,86 (gráfico 12).

Gráfico 10. Salarios docentes anuales en Costa Rica y en países de la OCDE, 2010–2012

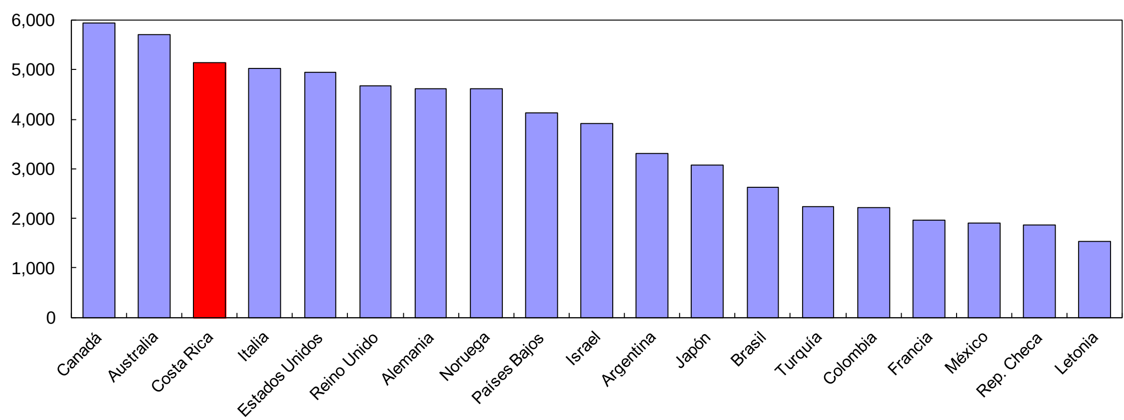
(dólares de EE.UU. ajustados según la PPA)



Fuentes: OCDE *Education at a Glance* (2013), MEP, y cálculos del personal técnico del FMI.
Nota: Para calcular los datos de Costa Rica, se utilizaron los datos del presupuesto. Los salarios docentes se calcularon de la siguiente manera: salario mensual total de 2010 (por nivel de educación) multiplicado por 14 suelos y convertido a dólares de EE.UU. ajustados según la PPA.

Gráfico 11. Salarios mensuales de docentes universitarios en algunos países, 2010

(dólares de EE.UU. ajustados según la PPA)



Fuentes: CGR, Reisberg (2012), y cálculos del personal técnico del FMI.
Nota: Para calcular los datos de Costa Rica, se utilizaron los datos del presupuesto de 2012 de la Universidad de Costa Rica (publicados en el sitio web de la Contraloría General de la República, www.cgr.go.cr). Los salarios básicos están desglosados por tipo de empleado (docentes, personal académico auxiliar, personal administrativo), pero los incentivos salariales figuran solo como cifras agregadas. Se presume que la distribución de los incentivos entre docentes, personal académico auxiliar y personal administrativo es la misma que la de los salarios básicos. La

fuente de datos sobre otros países es: Reisberg *et al.*, eds. (2012), Paying the Professoriate: A Global Comparison of Compensation and Contracts, Routledge Publishers (http://bit.ly/Hu2C3g).

Gráfico 12. Relación salarios docentes/trabajadores del sector privado con título universitario, 2009

Fuentes: OCDE *Education at a Glance* (2013), MEP, y cálculos del personal técnico del FMI.

28. **Existe una significativa brecha en la infraestructura de la educación primaria y secundaria.** De acuerdo con el MEP, las escuelas secundarias mantienen adecuadamente el 70% de los baños, el 30% de los laboratorios y el 60% de las bibliotecas necesarias. Según las estimaciones de un informe reciente, la brecha de la infraestructura educativa en las escuelas primarias y secundarias equivale al 3% del PIB (Estado de la Educación, 2011)[25]. Un índice multinacional indica también que Costa Rica ocupa un puesto bajo en términos de calidad de infraestructura escolar, en comparación con otros países de América Latina, especialmente en las zonas rurales[26]. Los planes de gasto corriente para 2013 no abordan esta brecha de infraestructura; el gasto de capital queda eclipsado por el gasto en sueldos (gráfico

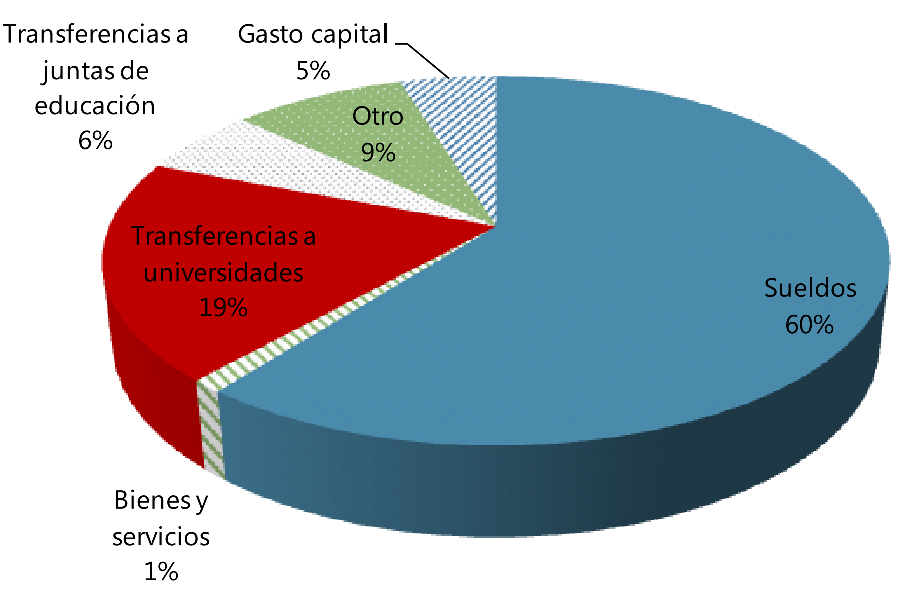
[25]Para eliminar este déficit, habría que construir 7.658 aulas, 7.437 baños, 924 comedores escolares, 1.072 laboratorios y 1.001 salas de profesores. Además, alrededor de 2.127 de las aulas (6,8% del total) necesitan reparación. El mal estado de la infraestructura escolar está confirmado por las encuestas de opinión. Por ejemplo, el 66% de los alumnos y el 75% de los docentes se queja de la baja calidad de la infraestructura. Además, varios estudios han determinado que la falta de infraestructura es un factor importante detrás de la falta de motivación, las dificultades de aprendizaje y las elevadas tasas de deserción. Véase Estado de la Educación (2011) (http://bit.ly/19bB7W4) y BID, 2012, "Costa Rica: Construcción y Equipamiento de Infraestructura Educativa".

[26]Véase Duarte *et al.* (2011), "School Infrastructure and Learning in Latin American Elementary Education: An Analysis based on the SERCE", Notas Técnicas del BID, IDB-TN-277.

13) y el presupuesto de 2013 para el MEP dedica apenas el 0,3% del PIB a la infraestructura y al equipamiento de las aulas, incluidas computadoras[27].

Gráfico 13. Composición del gasto en educación del gobierno central, 2012

(Porcentaje del total)



Fuentes: MEP y cálculos del personal técnico del FMI.

29. **La capacidad para implementar proyectos de infraestructura es débil.** Las juntas de educación locales están encargadas de construir y mantener la planta física de las escuelas, las aulas y los laboratorios, y de suministrar los materiales didácticos necesarios. Están financiadas a través de transferencias del gobierno central y supervisadas por el MEP. La ejecución de los proyectos de construcción y rehabilitación tiende a demorarse significativamente debido a la falta de aptitudes técnicas y gerenciales[28]. Para resolver esta situación, el gobierno ha realizado un esfuerzo por reforzar su capacidad de planificación centralizada y estableció hace poco un nuevo fideicomiso financiado por un crédito del BID equivalente al 0,4% del PIB para acelerar la ejecución de proyectos.

30. **La distribución de recursos entre la educación secundaria y terciaria está desequilibrada, lo cual exacerba la desigualdad.** El gasto por alumno de nivel terciario en Costa Rica (en relación con el PIB per cápita) es elevado en comparación con el promedio de

[27] Recientemente, el MEP firmó un acuerdo con el BID para financiar proyectos de infraestructura escolar que buscan cerrar el 20% de la brecha.

[28] En 2012, la Contraloría General de la República denunció esta situación y especificó medidas para mejorar la ejecución de proyectos (DFOE-SOC-IF-09-2012).

la OCDE, pero es bajo en el caso de la educación primaria y secundaria (gráfico 14)[29]. El gasto en educación terciaria beneficia solo a una pequeña proporción de la población. La tasa de matriculación ronda el 20%, muy por debajo del promedio de la OCDE. Como muchos alumnos universitarios provienen de familias de altos ingresos[30], la elevada proporción del presupuesto educativo dedicada a la educación terciaria exacerba la desigualdad.

Gráfico 14. Gasto por alumno y matriculación escolar, 2004–10

Gasto por alumno, promedio 2004-10
(% del PIB per cápita)

Primaria
Secundaria
Terciaria
Gasto por alumno, 2004-10
40
35
30
25
20
15
10
5
0
OECD
Costa Rica

Tasa de matriculación bruta, promedio 2004-10
(%)

Primaria
Secundaria
Terciaria
Tasa de matriculación bruta, 2004-10
120
100
80
60
40
20
0
OECD
Costa Rica

Fuentes: OCDE *Attracting FDI (2012)*, y cálculos del personal técnico del FMI.

31. **Parece haber margen para mejorar la calidad de la educación terciaria.** Una encuesta reciente revela la impresión de que los programas académicos de las universidades públicas están desactualizados[31]. Si bien las universidades públicas son uno de los principales protagonistas de las actividades de investigación del país y gastan alrededor del 0,2% del PIB en ese campo, su capacidad de investigación no parece estar al nivel de la de los países comparables[32]. Sin embargo, es sumamente difícil evaluar la calidad del gasto de las universidades públicas debido a la falta de información pública sobre sus actividades.

---

[29]Para la educación primaria, secundaria y terciaria combinadas, la relación gasto por alumno/PIB per cápita está estimada en un 31% en Costa Rica, más que el promedio estimado de la OCDE del 28%.

[30]Casi el 14% del quintil más pobre y el 60% del quintil más rico de la población se matriculó en la educación terciaria (véase Programa Estado de la Nación (PEN), 2013, *Estado de la Nación 2013*).

[31]PEN, 2013, *Estado de la Nación 2013.*

[32] Por ejemplo, solo el 1,9% de las publicaciones universitarias profesionales de Costa Rica está inscrito en índices internacionales, en comparación con el 9,6 en Chile, el 14,5% en Colombia y el 17,3 en México (http://bit.ly/WafWi5). Además, los investigadores costarricenses publican alrededor de 500 artículos en publicaciones profesionales internacionales por año, lo cual representa menos del 1% de la producción total de América Latina (http://bit.ly/QAeqFE).

Además, solo el 15% de las transferencias del gobierno central a través del FEES se distribuyen entre las universidades públicas a título competitivo.

32. **A largo plazo, la disminución continua de la población en edad escolar implica que el gasto por alumno subirá aún más.** Como consecuencia de la caída de las tasas de fecundidad desde mediados de los años ochenta, la proporción de la población de menos de 24 años disminuirá, según las proyecciones, del 41% en 2012 al 31% en 2030. A medida que el gasto público en educación aumente al 8% del PIB, el gasto promedio por alumno se incrementará hasta el 50% (en relación con el PIB per cápita) para 2030, si la cobertura de la educación pública (medida según la relación entre el número de alumnos y población de menos de 24 años) se mantiene constante. Aun si la cobertura mejora hasta llegar a un nivel comparable al de los países de la OCDE, el gasto promedio por alumno subirá el 15%[33].

C. Opciones de reforma

33. **Las opciones a corto plazo deberían centrarse en racionalizar los gastos de la nómina educativa**. Las posibilidades se describen en la sección II.

34. **A medio plazo, es necesario modificar la composición del gasto para mejorar la eficiencia del gasto en educación.** A medida que el gasto público en educación suba al 8% del PIB, la disminución continua de la población en edad escolar implica que el gasto por alumno aumentará significativamente con el paso del tiempo. Asimismo, las reformas a medio plazo deberían apuntar a mejorar la composición del gasto e introducir más equidad en el sistema. Esto exigirá reasignar este gasto salarial hacia la inversión en infraestructura, reformar la educación secundaria para abordar las elevadas tasas de deserción y repetición, y brindarle a una proporción mayor de la población una oportunidad de participar en la educación universitaria.

- Para mantener controlados los gastos de personal, el sistema salarial de los docentes debe racionalizarse y armonizarse con el sistema del resto del gobierno central. Se debería consultar a expertos internacionales sobre la manera de instituir un régimen de remuneración docente basado en el desempeño, especialmente a la luz de las elevadas tasas de deserción y repetición y el desempeño deficiente en los exámenes internacionales.

[33] Esta descomposición se deriva de una identidad:
$\frac{\textit{Gasto educativo}}{\textit{PIB}} = \frac{\frac{\textit{Gasto educativo}}{\textit{No. de alumnos}}}{\frac{\textit{PIB}}{\textit{Población}}} \frac{\textit{No. de alumnos}}{\textit{Población de menos de 24}} \frac{\textit{Población de menos de 24}}{\textit{Población}}$. La cobertura (el tercer término de la derecha) está estimada en un 51% en Costa Rica, muy por debajo del promedio de la OCDE del 67%.

- Para reforzar la capacidad de ejecución de los proyectos de infraestructura, se debería reexaminar el marco vigente; por ejemplo, reevaluando el papel de las entidades ejecutoras y los ministerios planificadores.

- La distribución de recursos entre la educación secundaria y terciaria debería ser evaluada nuevamente. Deberían afianzarse la transparencia y la rendición de cuentas en cuanto al uso de las transferencias del FEES por parte de las universidades públicas para poder evaluar debidamente la calidad del gasto en educación terciaria. Quizá sea aconsejable también incrementar la proporción del FEES que se asigna a título competitivo.

35. **Para dejar asegurada la eficiencia del gasto, se justifica que la trayectoria hacia la meta constitucional del gasto en educación sea más gradual de lo planificado.** A fin de lograr la meta del 8% del PIB para 2014, el gasto debe aumentar 1 punto porcentual del PIB en un año. Existe un gran riesgo de que estos fondos adicionales se gasten de manera ineficiente. Debido a las limitaciones de la capacidad de implementación de proyectos de infraestructura, habría que gastarlos en aumentos salariales, en la contratación de docentes y personal administrativo no cualificados, o en aumentos de las transferencias a las juntas de educación para materiales escolares (muy probablemente) innecesarios. Como ya se indicó, el plan para alcanzar la meta debería ir acompañado de mejoras de la composición del gasto, con un énfasis en la construcción de infraestructura y la mejora del equilibrio entre la educación secundaria y la terciaria.

IV. Regímenes especiales de pensiones

A. Antecedentes

36. **En la mayoría de los regímenes especiales de pensiones de los empleados del gobierno central, a principios de los años noventa, se cerró el ingreso de nuevos participantes**. Antes de 1992, los empleados del gobierno central participaban en varios regímenes de pensiones, cada uno de los cuales tenía diferentes, y a menudo generosas, normas sobre requisitos para acogerse y prestaciones. Estos regímenes funcionaban con un sistema de reparto y dependían en gran medida de transferencias del gobierno central para pagar las prestaciones. En 1992, a través de una reforma radical (*Ley Marco*), se cerró el ingreso de nuevos participantes a la mayoría de los regímenes y se dividió a los trabajadores que estaban activos en ese momento en tres amplias categorías (Cuadro 9):

- los trabajadores que tenían derechos adquiridos antes de 1992 (en general, los trabajadores que tenían entre 10 y 20 años de contribuciones al momento de la reforma), que retuvieron las prestaciones concedidas en el marco de la normativa anterior;

- los trabajadores que no tenían derechos adquiridos antes de 1992 pero tenían al menos un mes de contribuciones al sistema anterior, para quienes las normas sobre

requisitos para acogerse y prestaciones se volvieron más restrictivas y se equipararon entre la mayoría de los regímenes[34]. Se mantuvieron dos regímenes de "transición" independientes, uno para la educación (los docentes) y otro para otros sectores del gobierno central, excluida la educación; y

- los trabajadores que ingresaron al servicio civil después de 1992, que debieron integrarse al sistema general de la seguridad social para el sector privado (Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS) (para los funcionarios públicos, excepto los trabajadores de la educación), o al Régimen de Capitalización Colectiva (RCC) (para los trabajadores de la educación).

Cuadro 9. Regímenes especiales de pensiones, principales parámetros de prestaciones

	Servicio civil (cerrado)		Educación (cerrado)		Poder Judicial (abierto)		
	Derechos adquiridos antes de 1992	**Derechos adquiridos después de 1992 pero ingreso al plan antes de 1992**	**Derechos adquiridos antes de 1992**	**Derechos adquiridos después de 1992 pero ingreso al plan antes de 1993-1995**	**Derechos adquiridos antes de 1993**	**Derechos adquiridos 1993-1997**	**Derechos adquiridos después de 1997**
Elegibilidad para las pensiones (años de contribución,	(30, cualquier edad)	(30,55), (20, 65)	(20, 60)	(33.33, 60)	(25, cualquiera)	(30, 60)	(30, 62)
Salario de referencia	Último mes	Promedio de los mejores 12 meses en los últimos 24 meses	Promedio de los mejores 12 meses en los últimos 24 meses	80% del promedio de los mejores 32 meses de los últimos 60 meses	Salario del último mes	Promedio de los últimos 24 meses	Promedio de los últimos 24 meses
Indexación de prestaciones	Salario del último puesto ocupado	Ajuste del costo de la vida para salarios de trabajadores activos del gobierno	Salario del último puesto ocupado	Ajuste del costo de la vida para salarios de trabajadores activos del gobierno	Salario del último puesto ocupado	Ajuste del costo de la vida para salarios de trabajadores activos del gobierno	Ajuste del costo de la vida para salarios de trabajadores activos del gobierno

Fuente: Superintendencia de Pensiones (SUPEN).

37. **El régimen especial para el personal del poder judicial fue exonerado de las reformas que desembocaron en el cierre de la mayoría de los regímenes especiales a comienzos de los años noventa**. El *Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial* (FPJPJ) sigue aceptando nuevos ingresos a la plantilla del poder judicial y manteniendo su independencia del sistema general de la seguridad social (CCSS). No obstante, el FPJPJ también ha sufrido algunas reformas en materia paramétrica con el fin de reducir la generosidad de las pensiones a lo largo del tiempo, por ejemplo, el aumento de la edad de

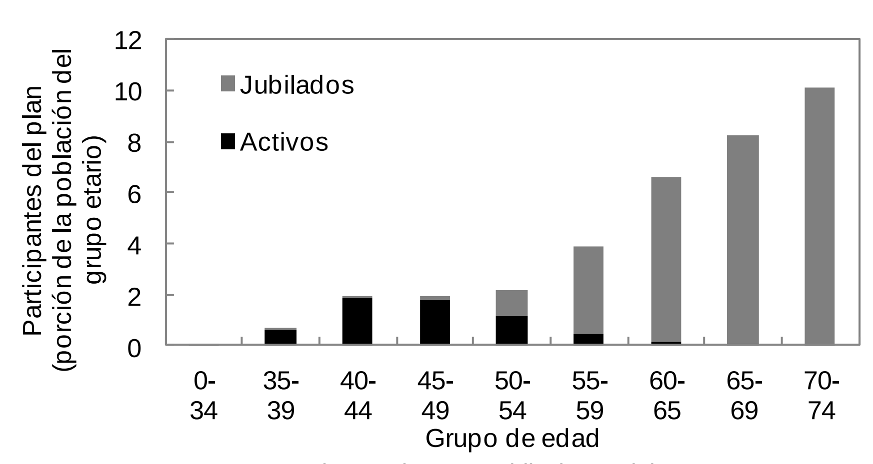
[34]Las personas amparadas por el régimen de transición previsto por la *Ley Marco* son los trabajadores que a) entraron en funciones antes del 15 de julio de 1992 en una de las entidades incluidas en estos regímenes, y b) habían contribuido durante un mínimo de un mes a uno de los regímenes especiales antes de dicha fecha. Véase http://bit.ly/176pU6J y http://bit.ly/15c0eCX.

jubilación exigida por ley y la reducción de la generosidad de la indexación de las prestaciones para quienes ingresaron después de 1993.

38. **Los participantes de los regímenes cerrados están recibiendo pensiones**. La edad promedio de los participantes de los planes cerrados del servicio civil y la educación es de 59 años, lo que supera con creces la edad promedio de la población adulta, cercana a los 42 años. Casi 59.000 (75% del total) participantes son pensionados y 19.000 (25%) son trabajadores activos. Además, la cobertura de estas pensiones está disminuyendo rápidamente, en particular para el cohorte de personas más jóvenes que ingresaron a la fuerza laboral después del cierre de estos planes en 1992: en 2012, aproximadamente el 6% del cohorte de personas de 60 a 65 años de edad participaba en estos planes frente a menos del 3% del grupo de entre 40 y 54 años de edad (gráfico 15).

Gráfico 15. Participantes activos y pensionados de los regímenes especiales cerrados, 2012

(Porcentaje de la población de la cohorte)



Fuentes: Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional; Dirección Nacional de Pensiones; y cálculos del personal técnico del FMI.

39. **El gobierno central heredó un costo elevado de los regímenes cerrados.** El gasto relacionado con los regímenes de pensiones cerrados, financiado por el gobierno central, alcanzó el 2½ % del PIB en 2012 (cuadro 10). Cerca del 0,5% del PIB se destinó al pago de derechos adquiridos de los regímenes de pensiones para funcionarios públicos no pertenecientes al sector de la educación (que brinda cobertura a unos 14.400 pensionados) y el 1,9% del PIB al régimen cerrado del sector de la educación (que cubre a 29.700 personas). Asimismo, el gobierno central financia también algunas pensiones especiales no

contributivas (menos del 0,05% del PIB en 2012), que comprenden, por ejemplo, las otorgadas a los ex combatientes de la Guerra Civil de 1948 y los ex presidentes[35].

40. **Hasta el presente, el plan de pensiones del poder judicial ha podido pagar las pensiones sin necesidad de recurrir a transferencias especiales del gobierno central.** El FPJPJ es un plan de prestaciones definido que alcanza a unos 11.500 trabajadores y 3.000 pensionados. En 2012, el gasto en pensiones correspondientes al FPJPJ ascendió al 0,2% del PIB. Hasta el momento, este fondo no ha debido recurrir a transferencias extraordinarias del gobierno central, salvo en el caso de la contribución solidaria establecida por ley que se proporciona a todos los sistemas de pensiones. A lo largo del tiempo, los ingresos del fondo han superado los gastos, y por ende, se han acumulado activos por un equivalente al 1,5% del PIB, aproximadamente.

41. **Se considera al gobierno central como la garantía final del RCC y el FPJPJ.** A efectos presupuestarios, ambos regímenes son considerados como fondos privados de pensiones. La Contraloría General de la República señala que, a diferencia del apoyo financiero explícito que se brinda a los regímenes cerrados del servicio civil y la educación, no existen garantías jurídicas explícitas del gobierno central para las obligaciones del FPJPJ[36]. Por otro lado, el RCC es una entidad pública fuera del gobierno general ("*ente público no estatal*"). Sin embargo, se considera que el gobierno central actúa como garantía de último recurso: los empleados que participan en ambos fondos indicaron que si hubiera un déficit de financiamiento, el mismo sería cubierto en última instancia mediante transferencias del gobierno central.

Cuadro 10. Regímenes especiales de pensiones, 2012

	Pensionados		Gastos	
	(en miles)	(% de la población de más de 60 años de edad)	(millones de colones)	(% del PIB)
Regímenes especiales	62.437	12,8	596.956	2,6
Bajo el Ministerio de Hacien	59.443	12,2	558.571	2,5
Servicio Civil (cerrado)	14.399	3,0	119.180	0,5
Educación (cerrado)	38.702	8,0	428.474	1,9
No contributivo	6.170	1,3	10.472	0,0
Otros	172	0,0	444	0,0
Poder Judicial (abierto)	2.994	0,6	38.385	0,2
colectiva para la educación (abierto)	1	0,0	4	0,0

Fuentes: STAP; SUPEN; FPJPJ; Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional; Dirección Nacional de Pensiones; y cálculos del personal técnico del FMI.

[35]No es incluyen las pensiones no contributivas servidas por la CCSS que se analizan en la sección V.
[36]Véase http://bit.ly/183j4jB, http://bit.ly/183j96Z, y http://bit.ly/1cBbX5q.

B. Cuestiones principales

42. **La generosidad dispar de las prestaciones de los diferentes regímenes de pensiones suscitan cuestionamientos en materia de equidad**. Los regímenes especiales siguen pagando prestaciones sumamente generosos, en particular frente a las que sirve la CCSS a la población en general. La magnitud de esta disparidad es notable. En 2012, la CCSS gastó menos en pensiones que los regímenes especiales (2,2% del PIB, frente al 2,6% del PIB) pero alcanzó a muchas más personas (más de 190.000 pensionados en el caso de la CCSS frente a 62.500 en los regímenes especiales).

- *Tasas de reemplazo*. La pensión promedio en los regímenes del servicio civil y la educación supera el 90% del salario promedio de los trabajadores de estos sectores; las pensiones del FPJPJ ascienden a casi el 70% del salario promedio del poder judicial. A diferencia, la tasa de reemplazo solo es del 46% para los trabajadores cubiertos por la CCSS y al 53% para los amparados al RCC (cuadro 11).

Cuadro 11. Pensiones promedio y tasas de reemplazo, según el régimen de pensión, 2012

	Salario anual promedio de trabajadores activos (miles de colones)	Pensión anual promedio		
		(miles de colones)	(% del salario promedio)	(proporción del PIB per cápita)
Regímenes especiales				
Servicio civil (cerrado)	9.193	8.277	90	1,7
Educación (cerrado)	11.699	11.071	95	2,3
Poder Judicial (abierto)	17.907	12.821	72	2,7
Otros regímenes				
Sistema general de la seguridad social (C(	5.321	2.448	46	0,5
Régimen de capitalización colectiva para la educación (abierto)	11.699	6.255	53	1,3

Fuentes: STAP; SUPEN; FPJPJ; Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional; Dirección Nacional de Pensiones; CCSS; y cálculos del personal técnico del FMI.

- *Generosidad relativa*. Tomando en cuenta las diferencias entre las prestaciones de los diferentes planes de pensiones (entre otras, las diferencias en las tasas de contribución y las tasas de reemplazo), los regímenes de pensiones especiales son más generosos que el régimen dirigido a la población en general. Globalmente, se estima que la retribución total que recibe un trabajador afiliado a un régimen de pensiones especiales en el curso de su vida es aproximadamente un 13% o un 14% superior a la que reciben los afiliados a la CCSS (recuadro 2). Las pensiones del poder judicial son algo menos generosas que las de los otros regímenes especiales, y sirven una retribución total en el curso de la vida del trabajador aproximadamente un 5% superior a la que sirve la CCSS.

- *Jubilación anticipada*. Aproximadamente el 48% de los participantes en el plan de 50 a 59 años de edad reciben pensiones en el marco del plan del servicio civil y el 75% del plan del sector de la educación. Los trabajadores que participan en estos planes pueden reclamar su pensión cuando llegan a 30 años de contribuciones (33,33 años en el caso del plan del sector de la educación). En cambio, la edad mínima de jubilación de la CCSS es de 60 años y debe haberse contribuido durante 37½ años.

- *Normas de indexación*. La mayoría de los pensionados actuales de los regímenes especiales — principalmente los que adquirieron los derechos antes de 1992 — reciben aumentos periódicos de las prestaciones a través de un método anticuado que vincula las pensiones a la retribución total del último *puesto* que ocupó la persona, o su equivalente. Esto aumenta la complejidad administrativa (el administrador de pensiones debe llevar un control de la equivalencia de la retribución de los puestos existentes en el servicio civil con respecto a miles de jubilados) y puede desembocar en importantes aumentos de las pensiones cada vez que se ajustan los salarios públicos. Por ejemplo, estos jubilados recibieron aumentos automáticos de sus pensiones en consonancia con los aumentos salariales del *Percentil 50*. Para los participantes de los planes especiales que no adquirieron derechos en 1992, los salarios están vinculados a los aumentos salariales periódicos a los funcionarios públicos.

43. **Si no se realizan nuevas reformas, el gasto en los regímenes especiales necesitará un apoyo fiscal continuo en las próximas décadas.** Se proyecta que el gasto del gobierno central en estos planes permanecerá en el orden del 2,4% del PIB durante el período 2012 - 2020 (gráfico 16). Esto refleja un descenso simultáneo del número de pensionados que adquirieron derechos antes de 1992 y un aumento de la cantidad de pensionados que se jubilarían al amparo de la *Ley Marco* (es decir, aquellos sin derechos adquiridos en 1992 pero que contribuyeron durante un mínimo de un mes al sistema anterior); el efecto global durante la próxima década es muy tenue. Aunque el gasto ocasionado por estos regímenes disminuiría paulatinamente a partir del 2020, se debería brindar un apoyo presupuestario importante hasta entrada la década de 2050 (gráfico 16). En valores netos actuales, el gasto total durante las próximas cuatro décadas asciende a aproximadamente el 59% del PIB correspondiente al año 2012.

44. **Para principios de la década de 2030, el FPJPJ debería recibir transferencias del gobierno para poder pagar la totalidad de las prestaciones.** Si no se llevan a cabo reformas, las prestaciones anuales de las pensiones del FPJPJ aumentarían del 0,2% del PIB en 2012, al 0,3% en 2030, y superarían el 0,5% del PIB en 2050 (gráfico 17). Este plan comenzaría a arrojar déficits en la presente década, y sus activos se agotarían para el año 2030. En valores actuales, el saldo proyectado (ingresos menos prestaciones) del período 2013 – 2050 es de aproximadamente -4.5% del PIB correspondiente a 2012.

Recuadro 2. Generosidad relativa de los regímenes de pensiones especiales

Una cuestión importante es si las tasas de reemplazo más elevadas de los regímenes de pensiones especiales se justifican porque sus participantes han pagado tasas de contribución mayores. Una forma de evaluarlo es comparar la retribución durante el curso de la vida de los funcionarios públicos que participan en los regímenes especiales con la de los afiliados a la CCSS. La retribución total durante el curso de la vida corresponde al sueldo neto tras deducir las contribuciones y las pensiones, es decir, los pagos que el gobierno efectivamente debe efectuar durante el curso de la vida del empleado. La diferencia entre estos empleados hipotéticos parte del tipo de pensión, habida cuenta de que reciben el mismo pago.

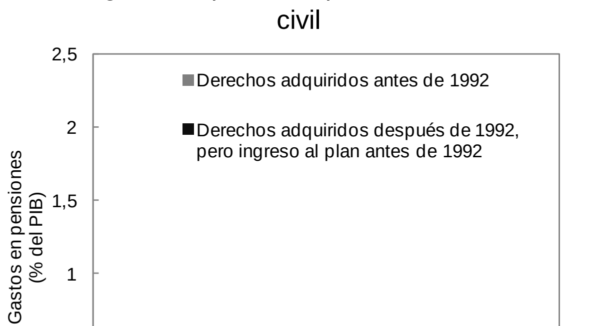
Si se parte del supuesto de un salario de 10 millones de colones por año y una tasa cero de descuento para simplificar el análisis, un trabajador que tenga derecho a una pensión del servicio civil recibe un pago neto de 9,1 millones por año y una pensión de 9 millones por año (cuadro). En un supuesto de 30 años de trabajo y 15 de jubilación, implica una retribución total en el curso de la vida de 408 millones de colones (30 años de pago neto y 15 de pensiones). La retribución total en el curso de la vida es similar para los afiliados al sistema de pensiones del sector de la educación (413 millones de colones), pero inferior para los afiliados al sistema del poder judicial (378 millones de colones) y a la CCSS (361 millones de colones). Por lo tanto, la retribución total en el curso de la vida brindada a través de las pensiones del servicio civil y del sector de la educación y la educación es aproximadamente un 13% o 14% superior a la de la CCSS, y las pensiones del poder judicial son aproximadamente un 5% superiores a las de la CCSS. Por lo tanto, las pensiones del servicio civil y el sector de la educación deberían reducirse en un orden del 20% y combinarse con un aumento de las contribuciones de aproximadamente 5 puntos porcentuales para equiparar el grado de generosidad al de la CCSS. El resultado no varía en función del supuesto de tasa cero de descuento: la retribución total en el curso de la vida en el caso de las pensiones del servicio civil y el sector de la educación es superior a la correspondiente a la CCSS si se considera una tasa de descuento anual del 5% o menos.

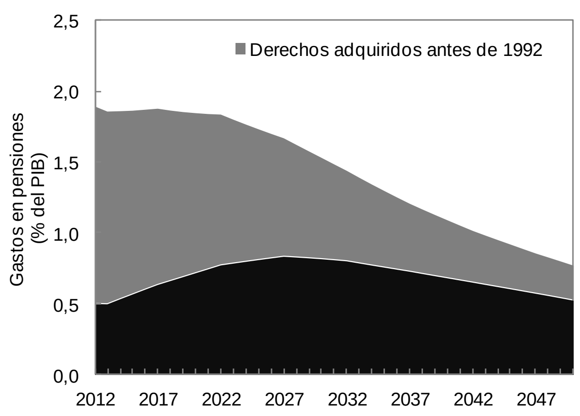
Cuadro. Retribución durante el curso de la vida en los diferentes regímenes

	Servicio público		Educación		Poder judicial		CCSS	
	% de salario	Miles de colones por año	% de salario	Miles de colones por año	% de salario	Miles de colones por año	% de salario	Miles de colones por año
Salario		10,000		10,000		10,000		10,000
Contribución de los empleados	9.00	900	10.00	1,000	10.00	1,000	2.67	267
Salario neto (líquido cobrado)		9,100		9,000		9,000		9,733
Pensión	90.00	9,000	95.00	9,500	72.00	7,200	46.00	4,600
Pago neto en el curso de la vida		273,000						
(30 años de servicio)				270,000		270,000		291,990
Pensión en el curso de la vida		135,000						
(15 años de jubilación)				142,500		108,000		69,000
Retribución en el curso de la vida		**408,000**		**412,500**		**378,000**		**360,990**
Retribución total en el curso de la vida, % de prima frente a CCSS	**13.0**		**14.3**		**4.7**		**0.0**	

Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

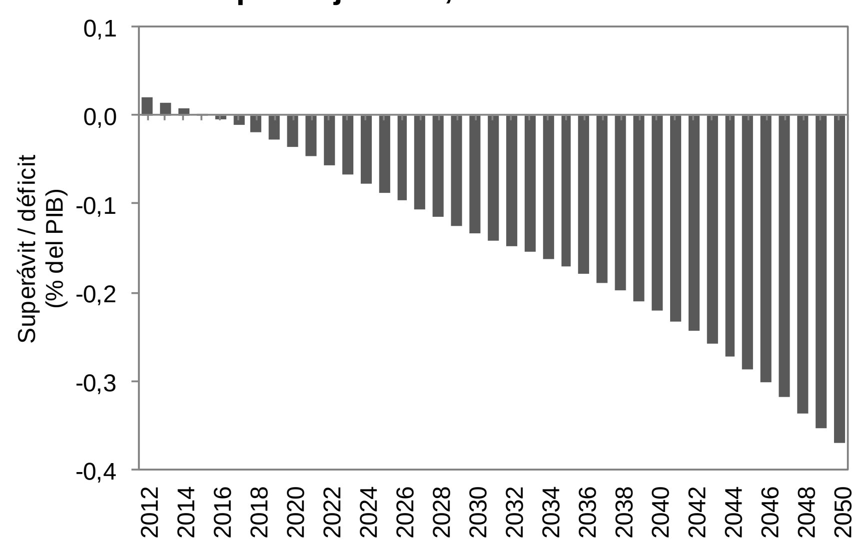
Gráfico 16. Gasto en los regímenes especiales de pensiones del servicio civil y la educación, 2012–2050





Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

Gráfico 17. Superávit/déficit anual del régimen de pensiones especiales del poder judicial, 2012–2050



Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

C. Opciones de reforma

45. **Para los regímenes especiales del servicio civil y el sector de la educación que se cerraron, las reformas podrían apuntar a reducir aún más la generosidad de estos sistemas**. Esto se podría lograr mediante una combinación de aumentos de las tasas de contribución (incluida la contribución solidaria ya impuesta a los pensionados) y topes a las pensiones y restricciones para la jubilación anticipada. Globalmente, estas opciones podrían generar ahorros de hasta un 0,6% del PIB para el 2016 (cuadro 12).

- *Aumento de las tasas de contribución*. Los regímenes especiales financiados por el gobierno central tienen tasas de contribución diversas. En el caso del régimen del servicio civil, el gobierno central, como empleador, y los trabajadores activos contribuyen el 9% de los salarios. Los pensionados también contribuyen el 9% de sus prestaciones. En el caso del régimen del sector de la educación, los trabajadores contribuyen entre el 8,45% y el 14% de sus salarios, según su nivel salarial (la tasa de contribución es más elevada para los salarios más altos, y la tasa promedio de contribución es del orden del 10%), y los pensionados contribuyen entre el 12 y el 16% de las pensiones, según el nivel de sus prestaciones (el promedio es del 9%). Una opción para generar ahorros podría ser aumentar las tasas de contribución tanto de los empleadores como de los pensionados al 15% de los salarios para las pensiones del servicio civil y del sector de la educación. Esto generaría ahorros del orden de 0,2 puntos porcentuales del PIB por año[37].

- *Imposición de un tope global para las pensiones.* Los topes de las pensiones establecidos en la *Ley Marco* no parecen haber sido aplicados de forma cabal. Con el fin de generar ahorros y aumentar la equidad del sistema, podría ser conveniente establecer topes bien definidos para las pensiones. Por ejemplo, se podría ser establecer la pensión máxima en 1.400 millones de colones por mes (equivalente al tope de la CCSS). Para el régimen del servicio civil, esto generaría ahorros del orden de 0,08 punto porcentual del PIB, habida cuenta de que el 8% de los pensionados reciben pensiones que superan este umbral y representan el 17% del gasto total en pensiones. En el caso del régimen especial del sector de la educación, el tope de las pensiones generaría ahorros en el orden de 0,13 punto porcentual del PIB, habida cuenta de que el 12% de los pensionados reciben pensiones que superan este umbral[38].

- *Endurecimiento de las condiciones para recibir una jubilación anticipada.* Aumentar la edad de jubilación puede generar ahorros al reducir la cantidad de años en que se pagan las pensiones[39]. En el caso de los regímenes especiales del servicio civil y el sector de la educación, un aumento de un año en la edad de jubilación podría generar aumentos del orden de 0,03 punto porcentual del PIB. Una posibilidad viable para

---

[37]En este caso, un aumento de las tasas de contribución del empleador no tendría efecto sobre el superávit o déficit del gobierno central (como el gobierno central administra estos planes, las contribuciones del empleador representan tanto un rubro de ingresos como de gastos).

[38]Estos ahorros estimados son netos de la tasa de contribución solidaria en vigor de entre el 25% y el 75% para las pensiones que superan el sueldo de un profesor universitario con 30 años de permanencia en su puesto.

[39]En general, desde el punto de vista fiscal, demorar el retiro de los funcionarios públicos genera ahorros. Demorar el retiro un año reduce el tiempo en que se paga tanto el salario (para los trabajadores) como la pensión (para los pensionados) correspondiente a un puesto en particular. Más específicamente, cuando los trabajadores se jubilan, otras personas asumen sus puestos, momento en el que el gobierno paga salarios a los trabajadores y pensiones a los jubilados. Esto es especialmente importante cuando las tasas de reemplazo son elevadas y la diferencia entre la jubilación y los salarios iniciales es baja.

lograrlo es eliminar las opciones de jubilación anticipada antes de los 60 años, independientemente de la cantidad de años de contribuciones. Además, sería posible ajustar las fórmulas de prestaciones para garantizar que las multas por jubilación anticipada compensen totalmente los años adicionales en los que se recibirían las prestaciones. Este ajuste se podría situar en una reducción del 7% por cada año de jubilación anticipada, siguiendo la práctica de la CCSS.

- *Disolución del vínculo entre los aumentos de salarios y de pensiones*. En el corto plazo, congelar las pensiones en términos nominales podría generar aproximadamente 0,34 punto porcentual del PIB para el 2016. En el largo plazo, se podrían llevar a cabo reformas más exhaustivas con el fin de romper el vínculo entre los regímenes de especiales de pensiones y los salarios del servicio civil. Una opción podría ser vincular explícitamente las pensiones a la tasa oficial de la inflación (es decir, el porcentaje de variación del índice de precios al consumo) publicado por el INEC, y no al ajuste del costo de la vida proporcionado periódicamente a los funcionarios públicos[40]. Eliminar el vínculo entre los regímenes especiales de pensiones y los salarios del servicio civil es una importante condición previa importante para llevar a cabo las reformas estructurales, sumamente necesarias, en la retribución de los empleados del gobierno central.

- *Elaboración de un inventario adecuado de participantes activos en el régimen especial del servicio civil.* La misión no pudo obtener una estimación confiable de la cantidad de participantes activos y otros posibles beneficiarios del régimen de transición (*Ley Marco*) del servicio civil. Por esta razón, las proyecciones parten del supuesto de que la proporción entre los pensionados y los participantes activos equivale a la del régimen de transición del sector de la educación, sobre el que existen datos fidedignos. A pesar de que este podría ser un supuesto razonable, la cantidad de posibles beneficiarios podría ser muy superior. Es necesario tomar medidas para identificar a los posibles beneficiarios.

[40]Otra forma de prevenir que las pensiones promedio disminuyan demasiado rápidamente con respecto a los salarios promedio de la economía en general sería considerar la posibilidad de indexar las pensiones a una combinación de la inflación y el aumento salarial en toda la economía (indexación suiza). No obstante, esto aumentaría el costo de servir las pensiones.

Cuadro 12. Resumen del efecto de las opciones de reforma para los regímenes de pensiones especiales del servicio civil y la educación, 2014–2016

(Ahorros en puntos porcentuales del PIB, frente al nivel de 2013)

	2014	2015	2016
Reformas de los regímenes de pensiones especiales para el servicio civil y la educación			
Aumento de la tasa de contribución de trabajadores/pensic	0,20	0,20	0,20
Tope de las pensiones en 1.400 millones de colones por n	0,21	0,21	0,21
Aumento de la edad de retiro	0,03	0,03	0,03
Congelamiento de las pensiones	0,12	0,24	0,34
Ahorros máximos	0,41	0,49	0,56

Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.
Nota: Ahorros máximos tomando en cuenta el doble conteo y las interacciones.

46. **Para el FPJPJ, las medidas deben centrarse en garantizar la viabilidad del sistema en el largo plazo.** Este plan cuenta con unos 5 años para realizar una reforma antes de que comience a generar déficits. Esto ofrece una oportunidad única de restablecer la sostenibilidad a largo plazo a través de reformas en materia de paramétrica.

- *Mantenimiento de la naturaleza autónoma del fondo de pensiones del poder judicial.* El fondo debería solventarse por sí mismo, sin más apoyo del gobierno central, ya que sería incompatible con la naturaleza autónoma del plan. Esto implica que los déficits actuariales deberían cubrirse con aumentos de las contribuciones de los *empleados*, no del *empleador*. Así, las reformas no deberían depender de nuevos aumentos de las contribuciones de los empleadores, que ya son elevados, y se sitúan en el entorno del 12,75% de los salarios, casi dos veces y media las tasas de contribución de los empleadores bajo el régimen de la CCSS. Es necesario entender que los aumentos de la contribución del empleador son análogos a los aumentos de la retribución, y en última instancia podrían requerir transferencias del gobierno central.

- *Aumento de las contribuciones de los trabajadores y pensionados al 15% de los salarios.* Una opción para restablecer la solvencia es aumentar las contribuciones tanto de los trabajadores como de los pensionados del 11% al 15%. Esto podría dilatar en aproximadamente una década el plazo en el que se agotarían los activos del fondo de pensiones y reduciría el déficit actuarial del período de 2013 - 2050 del 4,5% al 3,5% del PIB de 2012 (cuadro 13).

- *Imposición de un tope global para las pensiones.* Establecer el tope en aproximadamente 1,4 millones de colones por mes reduciría el déficit actuarial durante el período de 2013 - 2050 del 4,5% al 3% del PIB.

- *Aumento de la edad de jubilación.* La edad de jubilación podría aumentarse, ajustándose a la expectativa de vida, a la edad de 60 años: un aumento del orden de 1

año por década. Por ejemplo, aumentar paulatinamente la edad de jubilación que actualmente es de 62 años 63 años en 2017, y a 66 años en 2047, reduciría el déficit actuarial en el período de 2013 - 2050 del 4,5% al 2,6% del PIB correspondiente al año 2012. Además, las multas por jubilación anticipada deberían representar, como mínimo, una reducción del 7% por año de jubilación anticipada.

- *Indexación contingente de las pensiones*. Como en el caso de las pensiones para el servicio civil y el sector de la educación, el vínculo entre las pensiones y los salarios públicos se podría eliminar mediante la indexación de las pensiones a la tasa de inflación oficial. Asimismo, se podría considerar la utilización de un mecanismo de indexación contingente, en cuyo marco la indexación de las pensiones a lo largo del tiempo dependiera de la solvencia actuarial del fondo. Por ejemplo, las pensiones se podrían fijar en términos nominales hasta que el fondo restablezca el equilibrio actuarial en los 50 años siguientes (Suecia y Canadá emplean estos mecanismos en sus planes de prestaciones definidas financiados con fondos públicos).

- *Cierre del plan* Una opción más audaz podría ser cerrar el ingreso de nuevos participantes al plan, quienes deberían, en consecuencia, ingresar a la CCSS. Esto ayudaría a desactivar gradualmente este régimen especial en el transcurso de las próximas cinco décadas. Sin embargo, requeriría apoyo del gobierno central equivalente a aproximadamente el 7,5% del PIB durante las cuatro décadas siguientes, a medida que la población actualmente activa pasa a retiro. Esta cifra supera el déficit actuarial durante el período, dado que el cierre del plan desviaría las contribuciones de futuros participantes del servicio judicial a la CCSS.

- De forma global, la combinación de las medidas descritas anteriormente salvaría la brecha actuarial en las cuatro décadas siguientes. No obstante, igual se deberían aplicar más reformas para garantizar la solvencia de allí en más.

47. **Se podría aclarar la obligación financiera del gobierno para protegerse del riesgo de posibles pasivos contingentes de gran cuantía.** Esto es especialmente importante con respecto al régimen de pensiones del FPJPJ y el RCC. Aunque estos sistemas se gestionan como fondos profesionales privados de prestaciones definidas, los participantes son empleados del gobierno. Con este fin, sería útil elaborar lineamientos claros sobre las obligaciones financieras del gobierno con respecto a estos planes en caso de gran escasez de fondos.

Cuadro 13. Resumen del efecto de las opciones de reforma en el equilibrio actuarial del FPJPJ en el período 2013–2050

(Valor actual descontado, % del PIB de 2012)

	2013-2050
Reformas al régimen especial de pensiones para el Poder Judicial	
Saldo actuarial base	-4,40
Aumento de la tasa de contribución de trabajadores/pensio	1,10
Tope de las pensiones en 1.400 millones de colones por n	1,60
Aumento paulatino de la edad de retiro a 66 años en 2047	1,95
Cerrar nuevos ingresos al plan	-3,10
Efecto máximo	4,38

Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

V. Programas de asistencia social y otras transferencias

A. Antecedentes

48. **El gobierno central gasta sumas importantes en transferencias a entidades públicas.** Sin tomar en cuenta las transferencias a las universidades públicas (sección III) y los regímenes de pensiones especiales (sección IV), las transferencias actuales del gobierno central ascendieron al 2,8 % del PIB en 2012 (cuadro 14). De esta cifra, los programas de asistencia social recibieron transferencias del orden del 1,2 % del PIB, los planes de pensiones contributivos y los planes de atención médica recibieron el 0,8 % del PIB[41], y las juntas escolares locales recibieron el 0,3 % del PIB. El resto (0,5% del PIB) se asigna principalmente a unas 100 instituciones públicas que no desarrollan actividades de asistencia social (por ejemplo, de conservación del medioambiente, actividades de lucha contra la droga y atención de la salud animal)[42]. Una pequeña proporción de las transferencias de *capital* del gobierno central se emplean para financiar la asistencia social, como por ejemplo las subvenciones para la vivienda.

[41] Se incluyen las contribuciones del gobierno a estos planes, calculadas como proporción del ingreso salarial nacional , así como el apoyo del gobierno central destinado a complementar las contribuciones para trabajadores autónomos.

[42]También recibieron transferencias unos 240 gobiernos locales, pero de cuantía muy reducida (0,01% del PIB).

Cuadro 14. Transferencias del gobierno central, 2012

	Transferencias del gobierno central (en miles de millones de colones)	(En % del PIB)	Gastos total 1/ (En miles de millones de colones)	(En % del PIB)
Transferencias corrientes (excluidos los regímenes de pensiones especiales)				
y transferencias FEES a las universidades públicas)	628	2.8	…	…
Programas de asistencia social	277	1.2	464	2.0
Pensiones no contributivas y atención de salud	117	0.5	166	0.7
Pensiones	68	0.3	106	0.5
Atención de salud	49	0.2	60	0.3
Transferencia monetaria condicionada - Avancem	48	0.2	48	0.2
Almuerzo escolar	23	0.1	41	0.2
Reducción de la pobreza y asistencia a las famil	23	0.1	73	0.3
Becas sociales	21	0.1	38	0.2
Subsidio de vivienda	21	0.1	21	0.1
Seguridad alimentaria y nutrición 2/	9	0.0	20	0.1
Otros 3/	15	0.1	57	0.3
Sistemas de la seguridad social 4/	179	0.8	…	…
Juntas escolares locales	62	0.3	…	…
Otros	109	0.5	…	…
Transferencias de capital				
de los cuales: subsidio para vivienda	12	0.1	82	0.4

Fuentes: Autoridades de Costa Rica y cálculos del personal técnico del FMI.
1/ Gasto total del sector público.
2/ Incluidos los centros de cuidado infantil CEN-CINAI.
3/ Incluidos los programas para niños y adolescentes (PANI), madres (INAMU) y apoyo para entrar al mercado laboral.
4/ Pensiones contributivas y atención médica. Se incluyen las contribuciones del gobierno a estos planes calculadas como proporción del ingreso salarial nacional, así como el apoyo del gobierno destinado a complementar las contribuciones para trabajadores autónomos.

49. **Costa Rica tiene una variedad de programas focalizados de asistencia social.** El gasto total en estos programas ascendió al 2,4% del PIB en 2012. El gobierno central contribuyó 1,2% del PIB a través de transferencias corrientes y 0,1% del PIB a través de transferencias de capital a estos programas. El resto se financió mediante otros recursos públicos (principalmente impuestos sobre la nómina). El programa de asistencia social más importante es el de prestación no contributiva de pensión y atención de salud en función de los medios económicos del beneficiario, principalmente dirigido a las personas de edad amparadas por los planes nacionales contributivos de pensiones o de seguro de salud (cuadro 15). El segundo programa más importante es el de subvención a la vivienda en función de los medios económicos del beneficiario, que brinda apoyo a hogares de bajos recursos que tengan intención de comprar, construir o renovar una vivienda. Existen además varios programas de transferencias monetarias en función de los medios económicos de los beneficiarios. El programa "*Avancemos*" ofrece transferencias monetarias a familias pobres, condicionadas a la asistencia de sus hijos a la escuela secundaria. Los programas de reducción de la pobreza y apoyo al ingreso para las familias vulnerables ofrecen transferencias monetarias que, en su mayor parte, no son condicionadas. Existe un programa de becas que ofrece transferencias monetarias, principalmente para niños de la escuela primaria (y en cierta medida a estudiantes de secundaria y niveles superiores a la escuela secundaria), y brinda transporte gratuito a la escuela. Las juntas escolares locales de todo el país aplican un programa de almuerzos en la escuela. Las guarderías para niños de 0 a 7 años

de edad proporcionan cuidado diurno y alimentación. No hay subvenciones universales como las subvenciones al consumo de electricidad.

Cuadro 15. Descripción de los programas de asistencia social

Programa	Organismo	Descripción	Transferencia
Pensiones no contributivas y atención de salud	CCSS	Transferencias monetarias para desempleados sin pensión periódica ni seguro médico y mayores de 65 años o gravemente discapacitados (con prueba de medios económicos).	La pensión no contributiva proporciona 75.000 colones por mes por pensionado. La atención de salud no contributiva proporciona asistencia en especie.
Subvención para vivienda	BANHVI	Subvención por única vez para construir, comprar o reparar la vivienda para familias de ingresos bajos y medios con dificultades financieras o discapacitados o con jefa de hogar. Se puede otorgar dos veces solamente en situaciones de emergencia (por ejemplo, inundaciones).	Transferencia única de 6.250 mil colones por familia si el ingreso es inferior al salario mínimo. Para ingreso familiar superior al salario mínimo, la transferencia se reduce paulatinamente hasta 1.400 mil colones.
Avancemos	IMAS	Transferencia monetaria a familias con hijos de entre 12 y 25 años de edad condicionada a la asistencia a la escuela secundaria (con prueba de medios económicos).	Por niño, en colones por mes (grado): 15.000 (7º), 20.000 (8º), 25.000 (9º), 35.000 (10º), 45.000 (11º), 50.000 (12º)
Almuerzo escolar	MEP	Almuerzo sin costo para escolares, proporcionado por las juntas escolares locales.	En especie.
Reducción de la pobreza y apoyo a la familia	IMAS	Varios planes de transferencia monetaria con prueba de medios económicos para familias para atender vulnerabilidades transitorias o permanentes, incluye sub programas de microcrédito, vivienda y trabajo comunitario.	Depende del plan de transferencia - la prestación promedio de la transferencia monetaria por familia fue de 45.797 colones por mes en 2012.
Becas sociales	FONABE	Transferencia monetaria principalmente para niños de la escuela primaria (con prueba de medios económicos). Asistencia para estudiantes de la escuela secundaria y universitarios en circunstancias especiales.	Depende de la edad y el tipo de beca.
Seguridad alimentaria y nutrición	IMAS, OCIS, CEN-CINAI	Varias instituciones que brindan asistencia para nutrición y salud infantil, por ejemplo, proporcionando leche y canastas de alimentos. También guarderías que ofrecen cuidado infantil diurno.	Principalmente en especies o servicios, por ejemplo, guarderías.

Fuente: Autoridades de Costa Rica.

50. **Frente a los promedios de América Latina, el nivel de pobreza en Costa Rica es relativamente bajo y ha disminuido durante la última década.** Se considera que solo el 6,3% de la población se encuentra en situación de pobreza extrema (según la definición nacional) (gráfico 18). El nivel absoluto de pobreza es comparable al de Argentina, Chile y Méjico, y más bajo que el de Brasil y Colombia. La pobreza es algo más pronunciada en las zonas rurales y no hay un sesgo de género significativo. Las personas de edad avanzada de Costa Rica tienen menos probabilidades de vivir en la pobreza extrema, en tanto que los niños tienen más probabilidades de vivir en hogares pobres que el resto de la población. La pobreza en Costa Rica está fuertemente relacionada con la educación: las personas que están

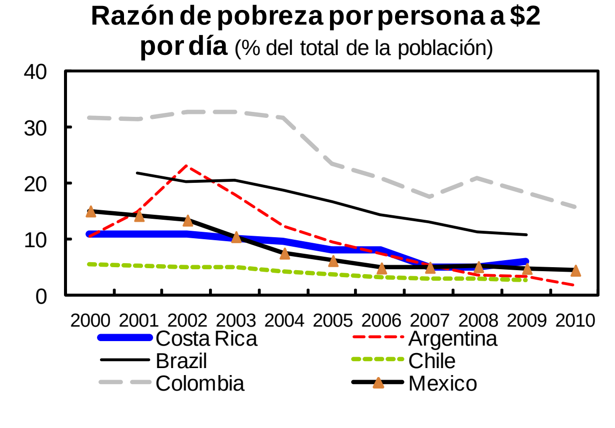
en situación de pobreza extrema asisten a la escuela solo 4,7 años, un período mucho más corto que las personas que no son pobres.

Gráfico 18. Pobreza en Costa Rica y países latinoamericanos seleccionados

Características de la pobreza en Costa Rica, 2012

	Indigentes	Pobres	No pobres
Línea de pobreza		(USD por día)	
rural	< 2.45	2.45 a 4.94	-
urbana	< 2.94	2.94 a 6.40	-
		(%)	
Población total 1/	6,3	14,3	79,4
Rural 1/	8,9	17,0	74,2
Femenino	7,4	16,8	75,9
Masculino	7,1	15,9	77,0
<19 años de edad	11,2	22,5	66,4
>64 años de edad	4,6	16,5	79,0
Promedio e años de escolaridad	4,7	5,2	8,0

1/ Datos de hogares.

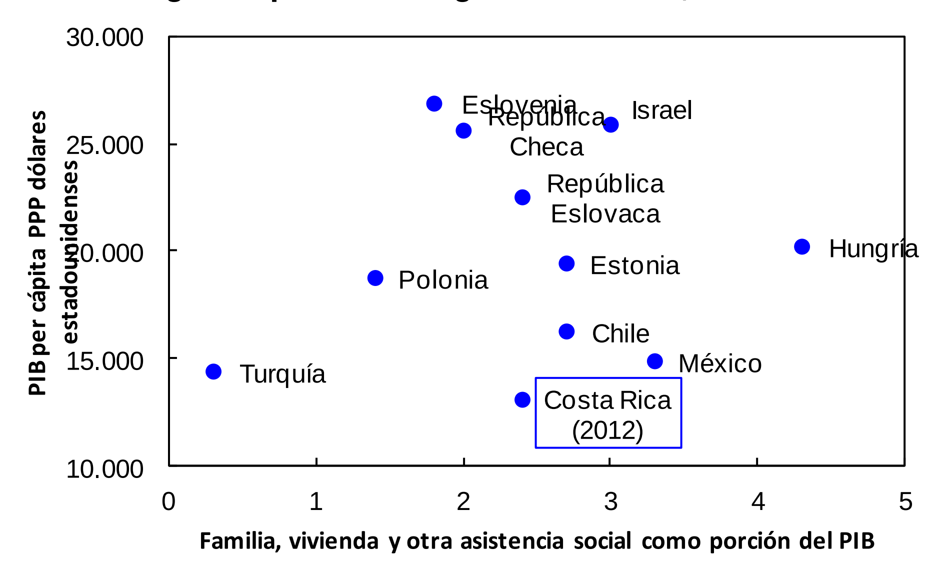


Fuentes: INEC, Indicadores del desarrollo mundial y cálculos del personal técnico del FMI.

B. Cuestiones principales

51. **Costa Rica no gasta más que otros países similares en asistencia social.** De acuerdo con los datos disponibles, el gasto de Costa Rica en asistencia social es comparable al de los países de ingreso mediano de Europa y al de Chile, pero inferior al de Méjico (gráfico 19).

Gráfico 19. Gasto en asistencia social en algunos países de ingreso mediano, 2005–2008



Fuentes: OCDE y cálculos del personal técnico del FMI.

52. **Los hogares de bajos ingresos se benefician desproporcionadamente de los principales programas sociales, pero los hogares situados en los tres quintiles superiores también reciben prestaciones de varios de estos programas.** Los hogares del quintil más pobre representan entre el 30% y el 60% del total de los beneficiarios y los que pertenecen al segundo quintil más pobre representan entre el 25% y el 35% (cuadro 16). Los principales programas de asistencia social de último recurso, *Avancemos* y los programas de reducción de la pobreza administrados por el IMAS, están bien orientados a objetivos concretos. No obstante, en el caso de la subvención a la vivienda y el programa de almuerzos en la escuela, parte importante de los hogares situados dentro de los dos quintiles más ricos reciben la transferencia[43].

Cuadro 16. Participación de los beneficiarios de los programas según el quintil de ingresos, 2012

(porcentaje)

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q1-Q2	Total
Pensiones no contributivas	43,9	26,7	18,7	7,7	3,0	70,7	100,0
Subvención para vivienda	29,5	28,1	21,2	15,3	5,9	57,6	100,0
Almuerzo escolar	36,8	28,4	19,3	11,2	4,3	65,2	100,0
Avancemos	45,1	30,5	18,4	5,3	0,7	75,6	100,0
Guarderías	51,4	33,8	10,7	3,6	0,5	85,2	100,0
Reducción de la pobreza y asistencia	58,4	25,0	11,7	3,8	1,1	83,4	100,0
Becas sociales	52,3	30,2	14,6	2,2	0,7	82,5	100,0

Fuentes: ENAHO y cálculos del personal técnico del FMI.
Nota: Los beneficiarios están ordenados de acuerdo con el nivel de ingresos, incluidas algunas transferencias.

53. **La cobertura de los programas de asistencia social es diversa**. El programa de almuerzos en la escuela llega a casi el 70% de la población objetivo, pero tiene tasas elevadas de desviación hacia los grupos fuera de dicha población (cuadro 17). La cobertura es mucho menor en otros programas, que alcanzan solo al 20% o 30% de los grupos objetivo previstos, mientras la población fuera del objetivo del programa representan entre el 20% y el 40% de los beneficiarios.

54. **El sistema de asistencia social de Costa Rica no parece ser exageradamente generoso**. Si se compara el gasto por beneficiario en la red de protección social, el sistema de Costa Rica parece menos generoso que el de otros países de la región (gráfico 20). Si se toman en cuenta los distintos programas de asistencia social de Costa Rica, las prestaciones per cápita de las pensiones no contributivas son ligeramente inferiores a la línea de pobreza nacional para las zonas rurales. En 2012, el promedio de las prestaciones por familia en los programas administrados por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el promedio de

---

[43]Este análisis (así como el análisis de la eficacia y la cobertura que se presenta a continuación) tiene limitaciones porque los hogares están ordenados según el ingreso *incluidas* algunas transferencias, debido a la disponibilidad de los datos.

las prestaciones por estudiante del programa *Avancemos* alcanzaron aproximadamente el 20% y el 10% del salario mínimo, respectivamente. Por ende, estos programas no deberían interferir con el incentivo de las personas de bajos ingresos para encontrar un trabajo asalariado.

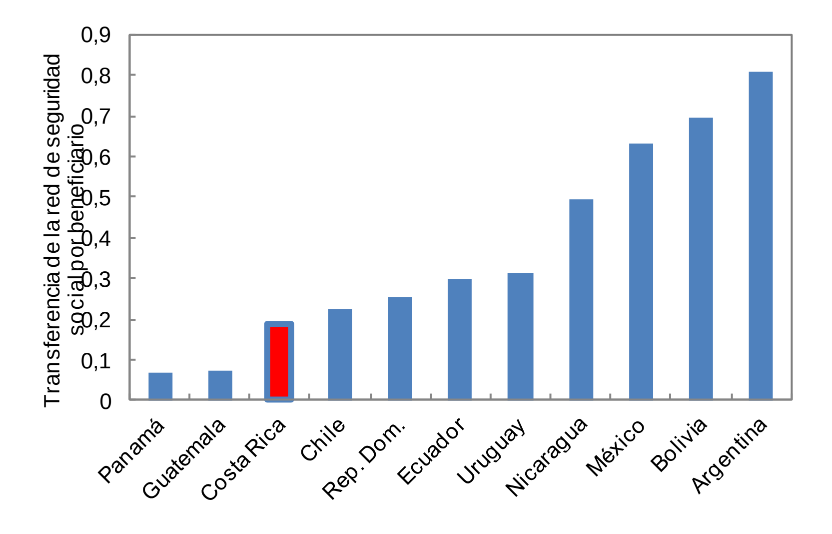
Cuadro 17. Cobertura efectiva y desviación en algunos programas, 2012 1/

Programa	Pensiones no contributivas	Almuerzo escolar	Avancemos	Guarderías	Becas sociales
Población objetivo (I)	Sin pensión, desempleados y mayores de 65 años de edad o discapacitados	5-15 de edad	12-18 años de edad	< 7 años de edad	6-11 años de edad (de forma primaria)
Población objetivo (II)			Q1 & Q2		
			(en %)		
Cobertura efectiva (I)	23.4	63.8	23.9	18.0	18.3
Cobertura efectiva (I)+(II)	31.1	68.8	30.6	23.1	23.9
Desviaciones (I)	16.6	14.3	10.5	7.2	33.9
Desviaciones (I)+(II)	35.4	39.9	28.8	21.3	43.5

Fuentes: ENAHO y cálculos del personal técnico del FMI.
1/ Los beneficiarios están ordenados de acuerdo con el nivel de ingresos, incluidas algunas transferencias. Las definiciones son: cobertura efectiva es igual a los beneficiarios de la población objetivo dividido por la población objetivo; desviación es igual a los beneficiarios fuera de la población objetivo dividido por el total de beneficiarios. Las transferencias monetarias de *Avancemos* se otorgan a familias con niños de hasta 25 años de edad en circunstancias especiales. Pero el principal grupo objetivo son los adolescentes en edad de asistir a la escuela secundaria.

Gráfico 20. Prestaciones sociales en América Latina, 2005–2008 1/

(En US$ PPA por día)



Fuentes: Base de datos ASPIRE, Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial.
1/ Debido a restricciones de los datos, se utilizan los datos de 2010 para Argentina.

55. **Varios programas, en particular las transferencias monetarias, funcionan de forma independiente a pesar de que sus objetivos y los grupos objetivo son similares.** El programa *Avancemos* que administra el IMAS y el programa de becas que administra el Fondo Nacional de Becas (FONABE) son transferencias monetarias vinculadas a la educación. El primero está dirigido a los estudiantes de educación secundaria, mientras el segundo ampara a estudiantes tanto de educación primaria como de educación secundaria (con énfasis en los de educación primaria). Para refaccionar su casa, una familia puede solicitar ayuda a través de los programas administrados por el IMAS o el programa de subvenciones para vivienda que administra el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), pero ambas instituciones aplican diferentes formas de verificar los medios económicos de los participantes y los umbrales de ingresos. Hay también dos organismos distintos que aplican programas de nutrición y seguridad alimentaria.

56. **El sistema de asistencia social es sumamente fragmentado y complejo y deteriora la transparencia fiscal y la gestión de las finanzas públicas.** Las vinculaciones entre los ministerios y las entidades ejecutoras son muy complejas (gráfico 21). Los fondos se canalizan a través de diversas instituciones antes de llegar al organismo ejecutor. En particular, el Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF) funciona como un intermediario financiero que distribuye los fondos a los organismos ejecutores. Recibe transferencias del gobierno central en función de una fórmula de asignación y redirige una parte de los recursos recibidos nuevamente hacia los ministerios del gobierno central[44]. El FODESAF y el IMAS tienen también sus propias fuentes de ingresos, principalmente provenientes de impuestos sobre la nómina. Por otro lado, la afectación generalizada a fines determinados torna al proceso presupuestario sumamente inflexible (más del 50% del presupuesto del FODESAF está afectado a fines específicos y no puede ser controlado por el FODESAF ni los ministerios). En consecuencia, es difícil hacer un seguimiento de los flujos financieros y vincularlos a cada uno de los programas, lo que perjudica la transparencia fiscal. También hace difícil evaluar la eficacia de los programas en función de los costos.

57. **La fragmentación también exacerba la ineficiencia.** Si la verificación de los medios económicos de los beneficiarios se realiza en cada una de las entidades sin que exista coordinación entre ellas, el sistema no puede aprovechar la economía de escala en esta actividad. Por ejemplo, los beneficiarios y los organismos ejecutores de programas similares deben duplicar sus esfuerzos para completar y evaluar formularios de declaraciones de ingresos e información sobre los hogares para servicios similares y actualizar las evaluaciones de la vulnerabilidad de los hogares. También puede perjudicarse la cobertura de los programas dado que la fragmentación hace difícil a los posibles beneficiarios solicitar su afiliación. El gobierno y el IMAS han dado un paso en la dirección correcta al presentar una iniciativa para fusionar varias bases de datos de beneficiarios dispersas en una única base de datos unificada, lo que permitiría evaluar la cuantía total de las prestaciones que recibe cada

---

[44]Esto lleva a duplicar el conteo de parte de las transferencias originales al FODESAF en el gasto. Los fondos devueltos por el FODESAF a los ministerios se vuelven a rotular como ingresos del gobierno central.

familia, mientras se ha avanzado más lentamente en la integración de la base de datos de beneficiarios para las prestaciones no contributivos de atención de salud y pensiones.

Gráfica 21. Organigrama y flujos de financiamiento de algunas instituciones

Fuente: Ilustración del personal técnico del FMI.

58. **El diseño de la subvención para vivienda quizás sea ineficaz para lograr sus objetivos.** La subvención se otorga a hogares de ingresos bajos y medianos de hasta US$2.400 por mes, pero la subvención que se paga por única vez para este nivel de ingresos es de unos US$280. Esta prestación es demasiado reducida para tener un efecto importante en la capacidad de los hogares para adquirir una vivienda. Por otro lado, se informó a la misión de que la calidad de las viviendas construidas en el marco de este programa puede ser mala y que en la mayoría de los casos las empresas de construcción iniciaron las solicitudes informando a los hogares sobre la disponibilidad de la subvención.

C. Opciones de reforma

59. **Hay margen para realizar reformas estructurales del sistema de asistencia social actual.** Las reformas se deben centrar en formular la mejor combinación de programas de asistencia, con el propósito de aumentar la cobertura de la población objetivo y reducir la desviación de las prestaciones hacia sectores que no están en situación de pobreza, a bajo costo administrativo. Se necesitaría hacer un examen exhaustivo del sistema en vigor, dado el

alto grado de complejidad y fragmentación de la estructura y los resultados insuficientes obtenidos en varias esferas. A continuación se enumeran algunas políticas posibles:

- **Llevar a cabo un análisis de la relación costo-beneficio de los principales programas**. Algunos programas parecen tener niveles insuficientes de prestaciones y una tasa elevada de desviaciones hacia sectores que no están en situación de pobreza; la subvención es a la vivienda es un caso que ilustra este punto. El análisis sistemático de la relación costo-beneficio ayudaría a identificar a los grupos objetivo y optimizar los parámetros de los programas. Se podrían afianzar los esfuerzos actuales para mejorar los indicadores de desempeño y la evaluación de resultados.

- **Consolidar o racionalizar programas que pueden superponerse**. Por ejemplo, sería conveniente aclarar la función del programa *Avancemos* frente al programa de becas FONABE, los programas de asistencia a las familias del IMAS frente a la subvención a la vivienda y la función de dos organismos independientes que aplican programas de nutrición y seguridad alimentaria. Se podrían celebrar consultas con expertos internacionales para evaluar ideas sobre reformas más fundamentales, como la consolidación de los planes sociales de transferencia monetaria en un único programa unificado. Esta consolidación se podría formular sobre la base de la ampliación de los programas de asistencia social que administra el IMAS (el programa *Avancemos* y los programas de reducción de la pobreza) porque están adecuadamente focalizados.

- **Mejorar la capacidad de verificación de los medios económicos de los solicitantes.** El empleo de una única estrategia de evaluación y una única base de datos de beneficiarios podría mejorar la equidad mediante la aplicación de condiciones uniformes, eliminaría los múltiples procedimientos de solicitud y evitaría la acumulación innecesaria de prestaciones a nivel de las familias. Se debería acelerar la iniciativa en curso de integrar las bases de datos de los beneficiarios de los diferentes programas de asistencia, social especialmente para las prestaciones no contributivas de atención de salud y pensiones. Más allá de esto, sería conveniente elaborar una única base de datos de hogares que cubra los hogares de bajos ingresos independientemente de si son beneficiarios de los programas de asistencia social, con el fin de mejorar la cobertura y la precisión de la focalización.

- **Simplificar el plan de financiamiento para afianzar la transparencia fiscal y la rendición de cuentas**. En particular, se debería examinar el plan actual que depende en forma importante del FODESAF, con el fin de simplificar el flujo de fondos, reducir la afectación de los fondos a fines específicos y crear capacidad para presupuestar sobre la base de resultados.

60. **No es probable que el gasto en asistencia social genere importantes ahorros fiscales.** La escasa precisión de la focalización observada en varios programas indica que puede existir margen para racionalizar el presupuesto de la asistencia social. Por otro lado,

los recursos ahorrados se podrían emplear en forma eficiente para solucionar el tema de la insuficiencia de las prestaciones y la falta de cobertura.

61. **Podría ser conveniente examinar las transferencias del gobierno central a entidades públicas que no brindan asistencia social.** Unas 100 entidades de esta clase reciben transferencias del gobierno central de aproximadamente el 0,5% del PIB. Aunque los servicios públicos como los de conservación del medioambiente podrían ser sumamente productivos, se podría analizar la posibilidad de reducir estas transferencias, tras examinar sus costos y beneficios.

Apéndice I. Brecha entre salarios públicos y privados en Costa Rica

Los trabajos publicados que investigan la brecha salarial entre el sector público y el sector privado indican que en muchos países existen diferencias importantes en materia de salarios[45]. Se ha documentado de forma exhaustiva que los empleados del sector público, en general, son de edad más avanzada, tienen mayor nivel de educación mayor y más probabilidades de ocupar puestos gerenciales. Por otro lado, la dispersión de los salarios es mucho mayor en el sector privado que en el sector público. Por lo tanto, es necesario controlar las características individuales para verificar si realmente existe una "prima" en el sector público, es decir, si los empleados del sector público reciben un pago mayor que los empleados del sector privado con características similares.

En los trabajos que investigan esta cuestión se han empleado diferentes técnicas econométricas. El abordaje clásico supone la estimación de una única ecuación de ingresos con el agregado de una variable ficticia que indica si el trabajador está empleado en el sector público o no, que reproduce la prima salarial (o el descuento si el coeficiente es negativo) de los funcionarios públicos con respecto a los empleados del sector privado[46]. Más específicamente, la presentación básica del modelo es:

$$W_i = \alpha + \beta' Xi \quad + \gamma P_i + \delta T_i + v_i$$

donde *W* representa el ingreso bruto (salario) de las personas en edad laboral, *X* es un vector de variables de características individuales (edad, sexo femenino, origen urbano y años de escolaridad), *P* es una variable ficticia equivalente a uno si la persona es un empleado no docente del gobierno central y *T* es una variable ficticia equivalente a uno si la persona es un docente empleado del gobierno central. En el abordaje utilizado en este trabajo, las variables se miden en logaritmos naturales y por lo tanto los coeficientes de prima salarial reproducen una diferencia porcentual entre los salarios del sector público y el sector privado. Esta ecuación se estima para cada año a partir de 2006 y se emplean los datos del censo de hogares.

Los resultados de la regresión corroboran la existencia de una importante prima salarial correspondiente a los empleados del gobierno central (cuadro 1 del apéndice). Los

---

[45]Véase Depalo, D. *et al.* (2013), "Public-Private Wage Differentials in Euro Area Countries: Evidence from Quintile Decomposition Analysis," Bank of Italy Economic Working Paper Nº 907 (http://bit.ly/16DslTA); Giordano, R. *et al.* (2011), "The Public Sector Pay Gap in a Selection of Euro Area Countries," ECB Working Paper Nº 1406. (http://bit.ly/swyOjU); Mizala, A. and Nopo, H. (2012), Evolution of Teachers' Salaries in Latin America at the Turn of the 20th Century: How Much Are They (Under or Over) Paid?" IZA Discussion Paper Nº 6806 (http://bit.ly/13defpM); y Panizza, U. y W.Qieng (2005), "Public-private wage differential and gender gap in Latin America: spoiled bureaucrats and exploited women?" The Journal of Socio-Economics, Vol. 34.2005, 6, págs. 810–833 (http://bit.ly/17ijxxg).

[46]Véase Mincer, J. (1974), Schooling, Experience and Earnings, Columbia University Press (http://bit.ly/1cYjA6j).

funcionarios públicos y los docentes reciben primas salariales importantes, que se estiman en 30,6% y 29,6% en 2012, respectivamente. Las primas salariales aumentaron a partir de 2009, en consonancia con la adopción de la política del *Percentil 50* (el aumento de la prima de los docentes va a la zaga de la de los funcionarios públicos).

Con otras especificaciones posibles se obtienen resultados similares. Por ejemplo, las estimaciones de la prima salarial de los funcionarios públicos y los docentes no varían de forma significativa, ni siquiera tras tomar en cuenta los efectos no lineales de la edad en los salarios (por ejemplo, los retornos por cada año adicional de experiencia laboral disminuirían a lo largo del tiempo). Una especificación que reemplace la variable de la edad por la permanencia en el puesto genera primas salariales estadísticamente significativas para los funcionarios públicos y los docentes, aunque algo inferiores a las del caso básico. Cuando se combina la variable ficticia correspondiente a los docentes con la variable de la escolaridad, se observa que la prima salarial de los docentes aumenta con los años de escolaridad.

El análisis tiene varias limitaciones, Entre otras cosas, supone que los retornos de las características individuales son los mismos para el sector público y para el sector privado. Otra limitación es el posible corte entre las regresiones para 2006–2009 y las correspondientes a 2009–2012, debido a la modificación metodológica de la encuesta de hogares de 2010.

Cuadro 1 del Apéndice. Prima salarial de los trabajadores del gobierno central con respecto a los trabajadores del sector privado, 2006–2012

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Variable dependiente	Log Salario	Log salario	Log salario	Log salario	Log salario	Log salario	Log salario
Edad	0.00530***	0.00554***	0.00431***	0.00558***	0.00805***	0.0102***	0.00975***
	(0.000477)	(0.000445)	(0.000442)	-0,000441	(0.000527)	(0.000538)	(0.000548)
Mujer	-0.544***	-0.556***	-0.547***	-0.536***	-0.456***	-0.492***	-0.435***
	-0,0125	(0.0116)	-0,0116	(0.0115)	(0.0130)	(0.0132)	(0.0135)
Urbano	0.157***	0.165***	0.144***	0.142***	0.112***	0.133***	0.112***
	(0.0121)	(0.0115)	(0.0114)	-0,0113	(0.0127)	(0.0131)	(0.0132)
Años de escolaridad	0.0276***	0.0272***	0.0268***	0.0286***	0.0977***	0.101***	0.102***
	(0.000449)	(0.000423)	-0,00041	(0.000393)	(0.00159)	(0.00164)	(0.00166)
Funcionario público	0.217***	0.184***	0.142***	0.0939**	0.283***	0.268***	0.306***
	(0.0435)	-0,0416	-0,0426	(0.0396)	(0.0300)	(0.0287)	(0.0326)
Docente	0.148***	0.0982***	0.104***	0.190***	0.205***	0.346***	0.296***
	-0,0313	-0,0304	(0.0303)	(0.0292)	(0.0258)	(0.0276)	(0.0271)
Constante	11.00***	11.17***	11.39***	11.37***	11.21***	11.14***	11.22***
	-0,0216	(0.0202)	(0.0201)	(0.0202)	(0.0288)	(0.0254)	(0.0264)
Comentarios	15.950	17.384	16.702	17766	10,450	10,609	10,154
R cuadrado	0.305	0.308	0,305	0.328	0.375	0.393	0,382

Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: los errores estándar se presentan entre paréntesis; tres asteriscos indican un valor p inferior al 1%, dos asteriscos inferior al 5% y un asterisco inferior al 10%.